



Università degli Studi di Napoli Federico II
Facoltà di Giurisprudenza

Corso di dottorato di ricerca in Diritto pubblico e costituzionale
- XXIV ciclo -

Tesi di dottorato

Evoluzione dei sistemi elettorali e stabilità dell'Esecutivo in
Italia

Coordinatore del dottorato:
Ch.mo prof. Agatino Cariola

Tutor:
dr. Gennaro Ferraiuolo

Candidato:
dr. Angelo Ciccarelli

Anno accademico 2010/2011

INDICE

Premessa.....	5
---------------	---

Capitolo I

I Sistemi elettorali

1. Elezioni e sistemi elettorali: definizioni.....	8
1.1. Gli elementi costitutivi del sistema elettorale in senso stretto.....	14
1.1.1. La scheda e il tipo di scelta.....	14
1.1.2. Il collegio e le sue dimensioni.....	15
1.1.3. La formula.....	19
2. Sistemi maggioritari, proporzionali, misti.....	22
2.1. Le formule maggioritarie: il plurality, il majority.....	22
2.2. Le formule proporzionali.....	26
2.2.1. Il metodo del quoziente.....	27
2.2.2. Il metodo del divisore.....	29
2.2.3. I correttivi delle formule proporzionali:.....	31
2.2.3.a) Le soglie di sbarramento.....	32
2.2.3.b) Il premio di maggioranza.....	32
2.2.4. I sistemi cosiddetti misti.....	35
3. La legislazione elettorale di contorno.....	38

Capitolo II

Le interferenze tra sistema elettorale, sistema politico e forma di governo

1. Introduzione.....	47
2. L'influenza del sistema elettorale sull'elettore.....	50
2.1. Il voto "utile" (o "strategico") ed il voto "sincero".	52
2.2. Sistema elettorale e partecipazione politica.....	54
3. Effetti diretti o meccanici sui partiti.....	57

3.1. L'influenza sul sistema dei partiti.....	57
3.2. L'influenza sull'organizzazione interna dei partiti.	64
4. Le "leggi" di Duverger.....	66
4.1. Le critiche e le revisioni delle tesi di Duverger.	71
4.2. La riformulazione sartoriana delle leggi duvergeriane.	76
5. Sistema elettorale e forma di governo.....	82
5.1. La riflessione della dottrina italiana.....	85
5.2. Il sistema elettorale come strumento di "ingegneria politica". Sistemi partitici consolidati e sistemi partitici non strutturati (o ad elevata fluidità)....	96
5.3. L'influenza sulla stabilità governativa.....	107

Capitolo III

Sistemi elettorali e forma di governo in Italia

1. Introduzione.....	113
2. La materia elettorale e la Costituzione.....	117
3. L'evoluzione del sistema elettorale.....	124
3.1. Dall'entrata in vigore della Costituzione al referendum del 1993.....	126
3.1.1. Gli effetti del sistema proporzionale sul rapporto Parlamento- Governo nella cosiddetta "Prima Repubblica".....	129
3.2. Le leggi elettorali del 1993.....	138
3.2.1. Meccanismi elettorali e strategie competitive dei partiti. Le elezioni politiche del 1994, 1996 e 2001. I rapporti tra gli organi dello Stato nel periodo a tendenza maggioritaria.....	142
3.3. La legge n. 270/05.....	153

3.3.1.	Le disfunzioni della nuova legge e i suoi effetti sul sistema politico-partitico.....	162
3.3.2.	Le elezioni politiche del 2006 e del 2008. Le strategie dei partiti maggiori.....	168
3.3.3.	La XVI Legislatura: bipolarismo sì o no?.....	174
3.3.4.	Le coalizioni pre-elettorali: un nuovo soggetto giuridico?.....	178

Capitolo IV

Nodi irrisolti e prospettive di riforma

1.	Con quale metodo affrontare il dibattito sulle riforme elettorali: a) le prestazioni attese da un sistema elettorale, tra democrazia proiettiva, democrazia di investitura e governabilità; b) la necessaria attenzione al contesto politico e la relatività delle proposte in rapporto agli obiettivi.....	182
2.	Le principali proposte di riforma del vigente sistema elettorale, tra via referendaria e disegni di legge.....	194
3.	Forma di governo, sistema elettorale e democrazia interna dei partiti italiani.....	202
3.1.	L'esperienza delle elezioni primarie, tra partecipazione democratica e democrazia plebiscitaria.....	211
3.2.	L'attuale organizzazione dei principali partiti. Gli Statuti di PD e PDL.....	216
4.	Il dibattito sulle modifiche costituzionali alla forma di governo. Le proposte in Parlamento.....	224
4.1.	Spunti di riflessione dall'esperienza comparata: le recenti vicende del Regno Unito.....	237
	Bibliografia.....	244

Premessa

L'oggetto della presente ricerca è un tema classico e amplissimo del diritto costituzionale, che risente dell'influenza di diverse discipline della scienza sociale, dato rispetto al quale autorevole dottrina (L. Elia, *Governo (Forma di)*, 1970) ha sostenuto un certo tipo di approccio.

Il lavoro ha inizialmente cercato di fornire, in maniera sintetica, un'ampia panoramica dei sistemi elettorali, indicandone le tipologie esistenti, le funzioni esplicate e le finalità perseguite. In particolare, sono stati distinti i sistemi elettorali in senso stretto sulla base degli elementi costitutivi che li compongono (criterio statistico-matematico) e in relazione alla loro attitudine manipolativa (criterio dinamico), che li differenzia in sistemi forti e deboli. Sul piano degli effetti concreti, la dicotomia tra sistemi proporzionali e maggioritari potrebbe essere fuorviante se si considera che un sistema formalmente proporzionale potrà essere altrettanto forzante e selettivo quanto un sistema maggioritario, qualora sia reso spurio attraverso i noti meccanismi correttivi. Per i sistemi misti, sebbene la ratio sia legata al tentativo di tenere assieme i pregi di ciascuna componente, non manca in dottrina chi (G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, 2004) faccia osservare come i sistemi elettorali debbano invece mantenere un'unica logica interna, senza combinare scelte strategiche e sincere.

Fatte tali premesse, si è ritenuto di poter declinare il legame tra sistema elettorale, sistema partitico e forma di governo, non come relazione lineare e univoca, ma di interdipendenza, dove i rapporti di causa-effetto operano in una dimensione di reciproca influenza, per cui ben può risultare che siano i sistemi politico-partitici a scegliere un dato sistema elettorale, che a sua volta retroagirà sul sistema partitico stesso (M. Luciani, *Governo (Forma di)*, 2010, B. Caravita di Toritto, *Per una legge elettorale che superi il bicameralismo coatto*, in *La riforma elettorale* (a cura di Astrid), 2007). In tal modo, i sistemi elettorali non plasmano a loro piacimento la forma di governo; la loro capacità manipolativa (di fronte a congegni forti) esplica tutta la sua portata in contesti partitici consolidati, senza *generare*, ma *contribuendo a mantenere* un determinato assetto politico (F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forme di governo*, 1981).

L'analisi ha cercato di mettere in evidenza come il sistema elettorale può essere, in condizioni favorevoli, uno degli elementi utili alla stabilità se e nella misura in cui concorre a semplificare e consolidare il sistema partitico, ma sicuramente non potrà mai essere determinante in via esclusiva, poiché coopera con altri fattori (assetti istituzionali, dato costituzionale, contesto culturale). Né si ritiene che le nuove regolarità politiche affermatesi in senso maggioritario possano alterare i principi costituzionali della forma di governo parlamentare a costituzione invariata (O. Chessa, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, Diritto Pubblico, 1/2004): le leggi elettorali del 1993 e quelle vigenti introducono elementi di rigidità in un modello caratterizzato dall'elasticità (V. Lippolis, *Riforma della legge elettorale e forma di governo*, 2007), senza per questo stabilizzare l'assetto partitico, o reso più democratico il sistema, per cui la disciplina giuridica volta a contenere la fluidità del sistema parlamentare non sempre produce i risultati attesi.

Se dunque i sistemi elettorali, pur essenziali nel tenere a freno l'eccessiva frammentazione, influiscono indirettamente sulla stabilità, d'altro canto in maniera profonda incide pure il sistema partitico. Un elemento determinante di bilanciamento del sistema andrebbe ricercato non soltanto in meccanismi di ingegneria istituzionale (che spesso irrigidiscono eccessivamente la forma di governo: norme c.d. antiribaltone, bipolarismo "coatto", ruolo meramente notarile del Presidente della Repubblica nelle fasi di formazione del Governo), ma piuttosto nel recupero di un ruolo dei partiti forte, autonomo, (S. Staiano, *Il sindaco nella nuova forma di governo*, 1998), non autoreferenziale.

Vero è che la tesi di Elia è stata messa in discussione, avendo considerato i partiti come formati e non come formanti, come presupposti di fatto che stanno fuori dalla struttura della forma di governo (M. Luciani, *Governo (Forma di)*, 2010), però non si rinnega la necessità di un'indagine dal punto di vista giuridico del sistema politico (legge sui partiti, primarie).

Dopo aver brevemente ripercorso l'evoluzione della forma di governo nazionale in ragione del mutamento dei congegni elettorali (segnalando i limiti costituzionali in materia, le modifiche intervenute nel 1993 e nel 2005, la torsione monocratica generatasi a seguito dei referendum del 1993), l'indagine si è incentrata su due

fronti. Ci si è chiesti, in primo luogo, quale possa essere un corretto approccio alla modifica dell'attuale legge elettorale, unanimemente ritenuta inidonea a realizzare gli obiettivi dichiarati per le numerose disfunzioni e criticità segnalate in dottrina, tenendo conto sia del pendente referendum volto a ripristinare il precedente sistema elettorale, sia di alcuni disegni di legge presentati in Parlamento. Non essendo individuabile un sistema elettorale perfetto, si ritiene ragionevole, in regime parlamentare, pretendere dal congegno elettorale di dar vita ad un organo parlamentare che rappresenti gli orientamenti politici più significativi, e maggioranze quanto più possibili coese; risulterebbe invece oltre misura esigere, attraverso il voto, di eleggere in senso tecnico, con tutte le conseguenze che ne discendono, un governo e il suo vertice.

La seconda linea di indagine ha segnalato la necessità che i partiti, intesi quale fondamentale fattore di stabilizzazione del sistema, recuperino il proprio ruolo di aggregatori di interessi sociali. In tal senso potrebbe rivelarsi utile una loro minima etero-regolamentazione, a maglie larghe, garantendo, come contrappeso all'ampiezza dei fini perseguibili, un minimo di strutturazione interna che assicuri un'adeguata selezione delle candidature (aspetto di notevole sofferenza democratica, A. Barbera, *Audizione I Commissione Affari Costituzionali Senato 4/5/2011*). Interessante in tal senso il ricorso alle primarie, purché il loro uso non degeneri in senso populistico e plebiscitario.

Infine, si è proposto un confronto con l'attuale assetto del parlamentarismo inglese, evidenziando come la forzatura impressa dal premio di maggioranza ci faccia in realtà allontanare dall'idealtipo britannico: in poco tempo è stato raggiunto un accordo di coalizione di tipo flessibile su alcuni temi essenziali di indirizzo politico, seguendo le regole dell'*agreement to disagree*, così da consentire di rimanere leali con il proprio elettorato, in particolare per il *junior partner*, e di portare a termine il programma di governo. Aspetto di rilievo per l'argomento trattato è il Fixed-term Parliaments Act del 15/9/2011: nella patria del maggioritario, stante un governo di coalizione, in caso di sfiducia del governo in carica il pragmatismo inglese non ha previsto ingessature dell'assetto istituzionale a che si formino maggioranze blindate, né lo scioglimento automatico, ma considera la possibilità che si formi una nuova maggioranza a favore di un eventuale nuovo esecutivo.

Capitolo I

I SISTEMI ELETTORALI

SOMMARIO: 1. Elezioni e sistemi elettorali: definizioni. 1.1. *Gli elementi costitutivi del sistema elettorale in senso stretto*: 1.1.1. *La scheda ed il tipo di scelta*; 1.1.2. *Il collegio e le sue dimensioni*; 1.1.3. *La formula*; 2. Sistemi maggioritari, proporzionali, misti; 2.1. *Le formule maggioritarie: il plurality, il majority*; 2.2. *Le formule proporzionali*; 2.2.1. *Il metodo del quoziente*; 2.2.2. *Il metodo del divisore*; 2.2.3. *I correttivi delle formule proporzionali*; 2.2.3.a) *Le soglie di sbarramento*; 2.2.3.b) *Il premio di maggioranza*. 2.2.4. *I sistemi cosiddetti misti*; 3. La legislazione elettorale di contorno.

1. Elezioni e sistemi elettorali: definizioni

Il termine *eleggere* ha almeno due significati: vuol dire scegliere, preferire tra più cose quella che si giudica migliore o che piace di più, ma anche nominare qualcuno ad un ufficio, ad una carica; così anche *votare* può significare prendere una deliberazione, votare per deliberare; ma anche dare la propria preferenza ad un candidato, e quindi votare per eleggere; e non è la stessa cosa, sebbene in entrambi i casi l'atto promana dallo stesso soggetto, ossia il corpo elettorale¹.

La dottrina – costituzionalisti, politologi, sociologi - ha fornito numerose definizioni della voce *elezioni*: tra i tanti, Ferrari ritiene che esse «appartengono alla categoria degli atti di preposizione a cariche o dignità pubbliche», e ha più significati: «indicano l'attività elettorale, il congegno per svolgere tale attività, il risultato di quest'ultima; esprimono, insomma, sia il procedimento elettorale, sia l'organizzazione elettorale, sia l'atto elettivo, di cui i primi due hanno natura

¹ Ciò che cambia è l'obiettivo: il voto deliberativo mira a raggiungere una decisione su di una proposta; il voto elettivo mira a scegliere e individuare un soggetto preposto ad un pubblico ufficio, un proprio rappresentante cui delegare il compito di decidere; così T. E. FROSINI, *Sistemi elettorali e sistemi di partito*, in *Diritto Pubblico Comparato*, (a cura di) CARROZZA P., DI GIOVINE A., FERRARI G. F., Editori Laterza, 2009, p. 746.

formale e strumentale rispetto all'ultimo, che rappresenta la sostanza del fenomeno elettorale ed il punto terminale del relativo ciclo»².

Oliviero³ guarda alle elezioni come a un meccanismo attraverso il quale l'elettorato attivo, attraverso l'esercizio del diritto di voto, sceglie i propri organi rappresentativi, collegiali o monocratici, i quali esercitano il potere sovrano loro delegato, definizione che pone in evidenza la funzione strumentale volta a tradurre in pratica l'affermazione del principio supremo per cui la sovranità appartiene al popolo.

E ancora, Lanchester, tenendo presente la dottrina anglosassone⁴, le ha definite in senso tecnico, come «strumento atto a prendere decisioni in modo indiretto attraverso l'intermediazione di individui dotati di una maggiore o minore autonomia»; e in senso qualitativo, in ragione della «esistenza o meno della cosiddetta libertà elettorale, ossia della possibilità attuale di concorrenza all'interno del procedimento». Lo studioso spiega che se osservassimo la sola definizione delle elezioni in senso tecnico, rimarremmo su un piano meramente formale, nel senso che essa si adatterebbe a qualsiasi contesto politico, anche quelli nei quali appunto il procedimento elettorale è solo una semplice formalità, mancando quei necessari presupposti - affermazione delle libertà civili, condizioni culturali ed economiche che assicurino lo sviluppo di una società civile, politica ed economica pienamente competitiva, certezza del diritto - che rendono possibili elezioni libere e imparziali. Allora l'aspetto qualitativo rimane essenziale, e sarebbe, pertanto, un errore metodologico comparare oggetti formalmente uguali, e però inseriti in ambiti dissimili e nei quali esplicano funzioni diverse. Dunque non basta che vi siano elezioni; queste devono essere qualificate come *libere*⁵, nel senso che l'elettore può

² G. FERRARI, *Elezioni (Teoria generale)* in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XIV, Giuffrè, Milano, 1966, p. 608 ss..

³ Cfr. M. OLIVIERO, *I sistemi elettorali*, in M. OLIVIERO E M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 3.

⁴ F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981, p. 13 e ss., dove l'autore richiama i contributi di W.J.M. Mackenzie, J.P. Harris, S. Rokkan.

⁵ Le elezioni sono libere se l'elettore: 1) vede riconosciuto il proprio diritto attraverso la registrazione; 2) può usare tale diritto senza essere limitato in categorie; 3) non è influenzato dall'esterno; 4) può votare in piena segretezza; 5) è sicuro che il suo suffragio sarà conteggiato in modo corretto. V. sul punto F. LANCHESTER, *Gli Strumenti della democrazia*, Giuffrè, Milano, 2004, nota n. 20 a pag. 157. Allo stesso modo anche M. OLIVIERO, cit., p. 3, secondo cui «solo elezioni libere, corrette, competitive e periodiche

appunto operare liberalmente la sua scelta in un contesto in cui piena è la competizione pluripartitica al suo interno, solo così potendo (le elezioni) divenire lo strumento con il quale si concretizza l'affermazione secondo cui la sovranità appartiene al popolo; e *periodiche*, in quanto la consapevolezza della periodicità delle elezioni induce l'eletto ad evitare comportamenti che possano risultare non graditi all'elettore, potendone subire la sanzione della non rielezione. In sostanza, le elezioni svolgono il ruolo di legittimare - attraverso il consenso del popolo - chi ha il potere di governare e di conseguenza gli orientamenti di quest'ultimo: in una democrazia rappresentativa, dove cioè le azioni e le decisioni di chi governa dovrebbero risultare tendenzialmente conformi alla volontà di chi è governato, sarà l'espressione del voto da parte del corpo elettorale a legittimare le scelte di indirizzo e gli atti concreti che gli organi rappresentativi andranno a porre in essere e a realizzare. Allora, se in una democrazia rappresentativa non si può fare a meno di una competizione elettorale, con le caratteristiche sopra delineate, serve un sistema di regole e procedure capace di formare le assemblee elettive; ovvero, in altri termini, occorre un *sistema elettorale*⁶.

Le definizioni di sistema elettorale offerte dalla dottrina sono a dir poco numerose⁷.

risultano essere effettivamente un elemento costitutivo delle democrazie rappresentative». Il concetto è ovviamente condiviso e ripetuto da tutti gli autori e studiosi del diritto e della scienza politica.

⁶ Secondo F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali* ..., cit., p. 41 e ss., nota n. 68 «...l'incertezza sul contenuto ha provocato ondeggiamenti terminologici, cosicché accanto a sistema elettorale sono stati usati altri referenti quali: modo di scrutinio, regime elettorale, meccanismo elettorale [...]; viene adottata una definizione tecnica per cui sistema elettorale e meccanismo elettorale devono essere considerati sinonimi. [...]; viene respinta la dizione «modo di scrutinio» perché fa esclusivo riferimento alla formula, mentre quella di «regime elettorale» deve essere considerata una categoria troppo ampia. Infine, il termine sistema di votazione costituisce la famiglia in cui si inseriscono i «generi» costituiti dai sistemi di deliberazione e da quelli elettorali. Per modo di votazione si intende invece la «forma» secondo cui viene espressa la manifestazione della volontà dei singoli e quindi la distinzione principale si sostanzia nel modo di espressione segreto e palese».

⁷ Tra i primi in Italia, Cfr. G. SCHEPIS, *Sistemi elettorali. Teoria-tecnica-legislazioni positive*, Empoli, Caparrini, 1955, pag. XXI, dove l'autore distingue un concetto più generale di sistema elettorale, quale complesso di norme relative al procedimento, ed uno più specifico, relativo ai meccanismi tecnici di suddivisione dei seggi. Secondo Lavagna, in C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1952, p. 849 e ss., per sistema elettorale si deve intendere il particolare tipo di procedura elettiva, e dunque il sistema di ripartizione del corpo elettorale in collegi, il modo di votazione ed i criteri di scrutinio. D. W. RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1971, p. 13, distingue le *election laws* dalle *electoral laws*, dove le prime costituiscono quel complesso di norme che regolano l'intero procedimento elettorale e che possono essere chiamate «leggi sulle elezioni», mentre le seconde sono quelle che attengono in modo particolare al meccanismo attraverso cui le preferenze elettorali si articolano in voti e questi voti sono tradotti in seggi parlamentari tra i partiti politici concorrenti. Secondo la definizione di RAE, un sistema elettorale è «l'insieme di norme che regolano il

Rokkan ha sottolineato che per qualsiasi tipo di classificazione dei sistemi elettorali è necessario individuare sei differenti dimensioni: chi vota, il peso di ciascun elettore, la standardizzazione delle procedure e la libertà di scelta, il tipo di circoscrizione, i livelli di scelta offerti all'elettore, la procedura di calcolo con cui i voti sono trasformati in seggi. Le prime tre ineriscono al concetto più ampio di legislazione elettorale, le rimanenti ai sistemi elettorali in senso stretto⁸. Pertanto, per sistema elettorale in senso lato si intende la disciplina del fenomeno elettorale, ossia «l'insieme delle regole che disciplinano tutte le operazioni che precedono, accompagnano e seguono lo svolgimento delle elezioni», facendo riferimento oltre che alla formula elettorale, anche a tutti gli aspetti legati al sistema di elezione quali dimensione delle circoscrizioni, finanziamento dei partiti, disciplina della campagna elettorale, verifica dei risultati, ecc.; in senso stretto, invece, si intende quel «complesso di regole che disciplinano le modalità di assegnazione e ripartizione della rappresentanza, ossia le modalità di trasformazione delle preferenze in voti e dei voti in seggi»⁹.

All'interno dei sistemi democratici rappresentativi le elezioni (politiche) esplicano più funzioni: come già detto, esse servono a legittimare il sistema politico, e a determinarne in via tendenziale gli orientamenti politici fondamentali; rappresentano le opinioni e gli interessi esistenti, costituiscono un importante canale di comunicazione tra governanti e governati¹⁰. Secondo la concezione di Mortati¹¹

processo attraverso il quale le preferenze sono trasformate in voti e i voti in ruoli di autorità (seggi). È quindi un processo a due stadi, anche se comunemente si dà maggiore risalto alla sua seconda parte».

Distinzione analoga è quella di G. FERRARI, cit., p. 621, tra "metodo elettivo" quale «complesso di tecniche giuridiche che costituiscono la sintesi concettuale sia dell'organizzazione elettorale, sia del procedimento elettorale» e "sistema elettorale" vero e proprio, che riguarda più la fase di scrutinio e la conseguente assegnazione dei seggi. Per A. LIJPHART, *Electoral Systems and Party Systems. A study of Twenty-seven Democracies, 1945-1992*, Oxford University Press, Oxford 1994, pp. 13-14, il sistema elettorale è definito anzitutto dalla formula – maggioritaria, proporzionale e relative varianti – che ne rappresenta la tipica proprietà qualitativa, mentre dimensioni delle circoscrizioni, dimensioni dell'assemblea e livello della soglia di rappresentanza ne rappresentano le principali proprietà quantitative. Il politologo olandese osserva sul punto che oltre la formula, anche eventuali cambiamenti di circa il 20% dei valori delle dimensioni quantitative differenziano i sistemi interessati, e diversi saranno gli effetti attesi, così che quel sistema elettorale, per come modificato, dovrà essere classificato a parte.

⁸ S. ROKKAN, *Electoral Systems*, in International Encyclopedia of Social Science, New York, Macmillan, The Free Press, 1968, vol. V, pag. 6, citato da F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali ...*, cit., p. 43.

⁹ Cfr. F. LANCHESTER, *Votazioni, sistema politico e riforme costituzionali*, Roma, Bulzoni, 1987, p. 35 e ss..

¹⁰ Cfr. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali ...*, cit., p. 35 e ss..

¹¹ Cfr. C. MORTATI, *Art.1*, in *Commentario della Costituzione italiana*, di G. Branca, (a cura di) Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, p. 36 e ss.. Vedi in tal senso A. BARBERA, S. CECCANTI, *La lenta conversione*

maturata a metà degli anni Settanta, scopo principale delle elezioni in un sistema di democrazia pluralista dovrebbe essere quello di garantire governabilità alla maggioranza e controllo all'opposizione (ovviamente nel presupposto che gli attori politici condividano le regole del gioco), l'alternanza al potere delle parti contrapposte e che lo spettro ideologico dell'elettorato sia relativamente poco differenziato. Laddove invece, si abbia un contesto sociale frammentato e un sistema pluripartitico, la democrazia *di investitura* fa spazio alla democrazia *mediata*, in cui determinanti saranno gli accordi che si stabiliranno dopo le elezioni tra le varie formazioni politiche nel fissare l'indirizzo politico generale, lasciando così maggiore spazio decisionale ai rappresentanti¹². Ancora più complicata è l'ipotesi in cui sussistano delle vere e proprie fratture all'interno della società civile che si ripercuotono anche in ambito politico, dove sia la formazione del governo che la approvazione delle leggi è frutto di un continuo compromesso tra i vari *leaders* di maggioranza e minoranza: ci si riferisce alla cosiddetta democrazia *consociativa*¹³.

Una approfondita analisi delle finalità cui le elezioni debbono perseguire è stata condotta dagli studiosi Lakeman e Lambert: secondo gli autori esse consistono nel garantire «un Parlamento che rifletta le principali tendenze di opinione dell'elettorato; un Governo conforme ai voleri della maggioranza; l'elezione di rappresentanti le cui qualità personali li rendano adatti alla funzione di governo; un forte e stabile governo»¹⁴. Le quattro finalità evidenziano la difficoltà di conciliare,

maggioritaria di Costantino Mortati, in Quaderni costituzionali, 1995, p. 67 ss., dove si evince che Mortati aveva proposto sia nella Commissione Forti che alla Costituente la costituzionalizzazione del sistema proporzionale; mentre invece nel 1975, nel commento all'art. 1 della Costituzione, dirà che «il regime di rigoroso proporzionalismo» svuota la sovranità popolare sottraendo alla stessa «funzioni decisorie sull'indirizzo politico». Nell'ultima edizione delle «Istituzioni di diritto pubblico», C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova 1975, p. 461, trarrà proprio dal diritto dei cittadini di concorrere alla politica nazionale, di cui all'art. 49 della Costituzione, «l'obbligo per il legislatore di predisporre sistemi elettorali non solo limitativi di un esasperato proporzionalismo, ma anche tali da agevolare la formazione, preventivamente al voto popolare, di accordi programmatici impegnativi per la futura coalizione di governo [...]; accordi dai quali potrebbe derivare il duplice benefico risultato: di permettere una pronuncia da parte degli elettori sui programmi medesimi e di assicurare una loro maggiore stabilità quale può ottenersi attraverso la formazione di governi di legislatura».

¹² Cfr. M. DUVERGER, *I sistemi politici*, Laterza, Bari, 1978, p. 151 e ss..

¹³ Cfr. A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 2001, cap. I e II.

¹⁴ E. LAKEMAN - J. D. LAMBERT, *Voting in democracies. A study of majority and proportional electoral systems*, Faber & Faber, 1955, p. 24, in F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali ...*, cit., p. 39.

nei vari ambiti storico-sociali, stabilità e rappresentanza, ma spiegano anche l'interesse per gli strumenti tecnici idonei a rendere possibile la loro attuazione. In sostanza, per alcuni le funzioni delle elezioni e i meccanismi tecnici relativi dovrebbero orientarsi in misura maggiore verso il fine della stabilità, utilizzando anche schemi di democrazia di investitura; mentre per altri l'obiettivo principale è costituito dalla rappresentanza più ampia possibile degli interessi dei singoli e dei gruppi, senza ridurre la complessità del sociale ma riproducendola in tutte le sue articolazioni.

Va qui ammesso che l'evoluzione della legislazione elettorale e del sistema elettorale in senso stretto, consente di riconoscere il processo di democratizzazione degli Stati contemporanei: durante il XIX secolo le pressioni relative all'estensione del suffragio elettorale oscuravano la questione relativa a quali fossero le formule da adottare: in quel periodo si adoperano strumenti elettorali che consentono di scegliere i migliori rappresentanti all'interno di un corpo ristretto ed omogeneo. La questione sistema maggioritario - sistema proporzionale si apre in aree dove forte è la contrapposizione da un punto di vista etnico e sociale tra gruppi tra loro inconciliabili, ciascuno dei quali chiede di essere rappresentato: i meccanismi selettivi esistenti, che basavano la loro giustificazione teorica su una concezione della sovranità nazionale che si fondava sul Parlamento, sulla Nazione o sullo Stato, e su una concezione del diritto di voto come una funzione alla cui espressione i titolari non potevano sottrarsi, non sembrano più adeguati ai contesti caratterizzati da forti contrasti sociali, dove i sostenitori della teoria della sovranità popolare ritengono un'esigenza imprescindibile rappresentare tutte le tendenze presenti nel sovrano¹⁵.

In estrema sintesi, l'adozione di un dato sistema elettorale si dimostra strettamente correlato con le diverse esigenze che il sistema politico esistente, all'interno dei singoli contesti nazionali, intende di volta in volta valorizzare. Anticipando qui alcune considerazioni che saranno svolte nei capitoli successivi, possiamo da subito

¹⁵ Il problema della tecnica elettorale si era posto per la prima volta in Danimarca per la minoranza tedesca ivi residente: era un sistema analogo a quello di Hare, escogitato dal ministro delle Finanze danese Andrae, introdotto in Danimarca con la legge del 2 ottobre 1855, nelle elezioni di secondo grado dei 66 membri della Camera Alta. Quella danese fu la prima legge proporzionalista europea. In Belgio nel 1899 fu introdotto il sistema proporzionale come garanzia contro la spinta del movimento operaio.

affermare che il sistema elettorale, pur non potendo risolvere ogni problema in termini di rappresentatività e stabilità istituzionale, rappresenta tuttavia una variabile fondamentale da tenere ben presente per comprendere la dinamica storica dei sistemi politici (capitolo II). Pertanto, è utile identificarne gli elementi costitutivi.

1.1. Gli elementi costitutivi del sistema elettorale in senso stretto

Possiamo considerare elementi costitutivi del sistema elettorale in senso stretto: la scheda ed il tipo di scelta; l'ampiezza ed il disegno delle circoscrizioni; la formula matematica di trasformazione dei voti in seggi. Un'accurata analisi di questi elementi ci consentirà di cogliere e misurare la capacità di incidere del sistema elettorale sul sistema politico, tema sviluppato più approfonditamente nel II capitolo.

1.1.1. La scheda ed il tipo di scelta

La funzione della scheda elettorale è quella di strutturare la scelta con cui il singolo elettore esprime la sua preferenza, potendo optare tra varie alternative¹⁶. Secondo uno studio di D. W. Rae¹⁷, le schede elettorali possono essere classificate in due gruppi: quelle *categoriche* o *nominali* e quelle *ordinali*. Nel primo caso il votante formulerà in maniera inequivocabile una precisa opzione indicando il candidato o la lista partitica preferita; nel secondo caso all'elettore è concessa la possibilità di sistemare in una serie preferenziale candidati e partiti - come nel caso del sistema del voto alternativo in Australia - o di distribuire i suoi voti a discrezione tra le liste

¹⁶ In inglese il termine *ballot* identifica sia il voto, lo scrutinio, la votazione, sia la scheda (*ballot paper* o *ballot*) che contiene i nomi dei candidati.

¹⁷ Cfr. D. W. RAE, cit., pp. 16 ss.

o tra i candidati – come nel caso del sistema del voto cumulativo, o del voto aggiunto¹⁸. Risulta evidente come nel caso di scheda ordinale, l'aleatorietà della scelta dell'elettore – potendo spaziare tra partiti e candidati – condizionerà il risultato in misura maggiore. Anche la natura della scheda ha conseguenze sul sistema partitico in generale: essa sarà di partito, preparata cioè secondo un modello prestabilito dal partito e distribuita ai propri elettori; o di Stato, riproducendo in un'unica scheda tutte le liste presenti in un collegio; ed è stato dimostrato¹⁹ che l'introduzione della scheda di Stato rispetto alla preesistente scheda partitica assicura indubbiamente maggiori garanzie di segretezza del voto, ma provoca altresì un aumento del frazionamento del voto.

1.1.2. Il collegio e le sue dimensioni.

Il secondo elemento costitutivo è dato dalla grandezza e dalla conformazione dei collegi elettorali. I collegi giuridicamente si identificano in riunioni di elettori cui è demandato il compito di scegliere i rappresentanti: la delimitazione degli stessi deriva da necessità tecniche, per cui il collegio è normalmente costituito dall'area territoriale²⁰ all'interno della quale vengono raccolte le preferenze degli elettori e trasformate in seggi. In talune circostanze il collegio può non avere dimensione

¹⁸ Con il sistema del voto aggiunto l'elettore ha la possibilità di esprimere preferenze per candidati non inseriti nella lista prescelta. Tale sistema è una applicazione del *panachage*, termine che indica la facoltà di integrare la lista con nomi di altre liste o assenti. V. G. SCHEPIS, *I principali sistemi per l'assegnazione dei seggi*, Caparrini, Empoli, 1956, p. 42.

¹⁹ V. J. G. RUSK, *The Effect of Australian Ballot Reform on Split-ticket Voting: 1876-1908*, in *Controversies in American Voting Behavior*, (a cura di) R.G. Niemi, H.F. Weisberg, Freeman, 1976, p. 484.

²⁰ il termine collegio ha un significato più ampio – potendo designare appunto anche raggruppamenti di elettori basati su criteri diversi da quello territoriale – rispetto a circoscrizione (*constituency*) o distretto (*district*) elettorale, che individuano le parti in cui è suddiviso il territorio di uno Stato o di altro ente territoriale per l'elezione di un organo collegiale. E' d'uso comune in Italia distinguere tra collegio per i sistemi maggioritari, e circoscrizione per i sistemi proporzionali.

Dal punto di vista teorico, la concezione territoriale del collegio è di origine medioevale, dove il privilegio della rappresentanza veniva attribuito ad unità fisiche quali contee o borghi. La delimitazione del collegio, teoricamente è di difficile giustificazione, dovendo gli elettori costituire un'unità. V. F. LANCHESTER, *Gli Strumenti...*, cit., p. 183 e ss..

territoriale, ma designare raggruppamenti di elettori basati su criteri diversi da quello territoriale come quello etnico, religioso, castale, professionale²¹.

Il collegio elettorale è uninominale o plurinominale. Si parla di collegio uninominale quando, ripartendo il territorio in tanti collegi quanti sono i rappresentanti da eleggere, si stabilisce che in ciascuno di essi verrà eletto un solo candidato. Di contro, in collegi plurinominali sono eletti più candidati (almeno più di uno).

E' questo un elemento di fondamentale importanza perché la *magnitudo*, ossia la dimensione delle circoscrizioni - intesa come numero di seggi che vengono assegnati - influisce pesantemente sul meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, espandendo o affievolendo - fino ad annullare - le proprietà delle varie formule elettorali (terzo elemento del sistema elettorale in senso stretto). Rinviamo al capitolo successivo, qui si può subito dire che la proporzionalità potenziale della formula elettorale aumenta o diminuisce in diretta relazione con la grandezza dei collegi: all'aumentare della grandezza del collegio cresce lo spazio per una trasformazione abbastanza precisa dei voti in seggi. Altro tipo di problema è quello della conformazione delle circoscrizioni, il modo cioè in cui il territorio viene delineato, problema che si è posto con l'allargamento del suffragio universale agli inizi del XX secolo²².

È noto che il ritaglio territoriale artificioso dei collegi, c.d. *gerrymandering*²³, può consentire di modificarne *ad hoc* i confini in modo da favorire o sfavorire un dato partito. Tale pratica richiede la contiguità di un collegio sicuro da parte del partito che intende porla in essere, con un collegio marginale, dove la differenza in termini di voti nei confronti dei partiti avversari non sia sostanziale; la tecnica, utilizzata per

²¹ Si pensi ad esempio al caso dei rappresentanti Maori alla Camera dei Rappresentanti in Nuova Zelanda, alla suddivisione della popolazione indiana in gruppi religiosi e castali, alla assegnazione dei seggi tra le comunità religiose in Libano.

²² Si tenga presente che in precedenza vigeva una concezione della rappresentanza per classi o categorie (clero, nobiltà, università), che non si basava su una suddivisione territoriale. V. G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Editori La Terza, 2004, p. 8.

²³ Il termine *gerrymandering* deriva da Elbridge Gerry governatore del Massachusetts, che nel 1812 adottò l'espedito di ridisegnare in modo a sé favorevole i collegi elettorali, tanto da far assumere loro la forma di una salamandra.

favorire determinati partiti, etnie, o religioni²⁴, si pone pertanto in contrasto con il principio di eguaglianza della rappresentanza. Allo scopo di evitare tali fenomeni, le varie legislazioni elettorali assumono una serie di criteri presi a parametro di riferimento per il disegno delle circoscrizioni, quali un equilibrato rapporto della popolazione, il rispetto dell'integrità delle unità politiche²⁵, nonché prevedendo la costituzione di apposite commissioni elettorali indipendenti.

Mentre il *gerrymandering* consiste nel modificare i confini dei collegi, un'altra strada opera nel senso di sotto o sovra rappresentare i partiti, ossia non modificando, nel tempo, la distribuzione territoriale dei collegi, per cui il rapporto elettori/ n. seggi non è omogeneo su tutto il territorio nazionale (c.d. *malapportionment*): la mancata redistribuzione dei seggi nei collegi, nonostante il variare della popolazione, consente di sottorappresentare quel partito che abbia una forte presenza in collegi nei quali si verifichi una notevole espansione demografica. Al fine di evitare che il rapporto elettori per seggio si squilibri eccessivamente, inconveniente che rischia di riflettersi inevitabilmente sui risultati, le legislazioni nazionali procedono a revisionare periodicamente le circoscrizioni.

Strettamente connesso alla dimensione dei collegi è il concetto di soglia elettorale, ossia uno degli strumenti più efficaci per influire sulla rappresentanza politica, poiché consente di perseguire come obiettivo la riduzione della frammentazione del sistema partitico, attraverso la predisposizione di ostacoli per i partiti minori.

Distinguiamo soglie esplicite o legali, e soglie implicite o effettive. Le prime prevedono la introduzione legislativa di soglie di sbarramento di varia entità, applicabili a livello circoscrizionale locale (livello inferiore) o nazionale (livello

²⁴ Negli USA tale pratica, che ha avuto anche finalità di riequilibrio sociale, cercando di favorire minoranze razziali (c.d. *affirmative gerrymandering*), è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte Suprema nel 1993, cfr. sentenza Shaw v. Reno (509 U.S. 630, 1993).

²⁵ Cfr. l'art. 7 legge 277/93, che ha delegato il Governo a determinare i collegi uninominali nell'ambito di ciascuna circoscrizione sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) i collegi sono costituiti garantendo la coerenza del relativo bacino territoriale e di norma la sua omogeneità economico-sociale e le sue caratteristiche storico-culturali; essi hanno un territorio continuo salvo il caso in cui il territorio comprenda porzioni insulari. Nelle zone in cui siano presenti minoranze linguistiche riconosciute, la delimitazione dei collegi, anche in deroga ai principi ed ai criteri indicati nella presente lettera, deve tener conto dell'esigenza di agevolare la loro inclusione nel minor numero possibile di collegi;

b) la popolazione di ciascun collegio può scostarsi dalla media della popolazione dei collegi della circoscrizione non oltre il 10 per cento, in eccesso o in difetto.

superiore); questa scelta del legislatore tra i due livelli può essere determinante per alcune formazioni politiche: un partito fortemente concentrato in una determinata area territoriale (ad esempio in una zona con presenza di una forte minoranza linguistica) può agevolmente superare uno sbarramento del 5% a livello di circoscrizione locale (inferiore), ma può non raggiungere il 5% se questo è calcolato a livello nazionale (livello superiore). La soglia non sempre è definita con una percentuale di voto, ma può riferirsi anche ad una certa quantità di voti o a voti intesi come una frazione di un quoziente o a un certo numero di seggi vinti al primo livello (quando c'è recupero dei resti). Le soglie esplicite sono efficaci quando operano in circoscrizioni nazionali o di grande ampiezza (come nel caso tedesco); soglie del 3 o 5% in collegi con bassa ampiezza circoscrizionale non operano neppure, in quanto la soglia (implicita o effettiva) da raggiungere per conquistare un seggio è molto più alta.

La soglia implicita o effettiva, invece, non è mai una percentuale specifica (come nel caso delle soglie esplicite), in quanto la possibilità da parte di un candidato di ottenere il seggio è esprimibile in funzione della soglia massima, che delimita il valore sufficiente per la vittoria (soglia di esclusione). Allora la soglia implicita rappresenterà una serie di possibilità comprese tra la soglia di rappresentanza (o soglia minima, superata la quale diventa possibile vincere un seggio) e la soglia di esclusione (superata la quale diventa sicura la vittoria del seggio).

Mutare il valore della soglia implicita (ad esempio adottando circoscrizioni più piccole) significa influire in maniera decisiva sul grado di proporzionalità dell'esito elettorale e sul numero di partiti che otterranno seggi nelle assemblee, nonché sulle strategie degli attori partitici²⁶.

²⁶ Cfr. A. LIJPHART, *Electoral Systems and Party Systems. A study of Twenty-seven Democracies, 1945-1992*, cit., pp. 25 e ss., spiega che in un collegio uninominale con 5 candidati la soglia minima è rappresentata dal 20% dei voti ($100/5$), quella massima dal 50%, nel caso vi sia un testa a testa tra due soli candidati ($100/2$). Per calcolare la soglia effettiva occorre procedere ad una serie di approssimazioni, assumendo un numero medio di candidati, che influirà sul calcolo della soglia minima, essendo costante quella massima. L'autore propone di calcolare la soglia effettiva per tutti i sistemi maggioritari, scegliendo la media dei valori sopra indicati ($(20+50)/2 = 35\%$). Per i sistemi proporzionali la soglia dipende da un numero più complesso di fattori, tra cui la dimensione della circoscrizione, e la presenza di soglie legali, ma il principio è lo stesso, cioè valore medio tra soglia minima e di esclusione: $50\% / (M+1) + 50\% / 2M$, dove M sta per magnitudo, cioè la dimensione media della circoscrizione. Lo stesso Lijphart, in una successiva analisi, utilizza una nuova formula per il calcolo della soglia effettiva, ossia $75\% / (M+1)$, ma che non registra sostanziali modifiche ai fini degli effetti complessivi dei sistemi elettorali.

1.1.3. La formula

Tradizionalmente il dibattito politico e costituzionale sui sistemi elettorali si è concentrato esclusivamente sul problema della formula elettorale, ossia «il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, che ha la funzione di interpretare le preferenze elettorali espresse dagli elettori sulle schede nell'ambito di un collegio come base per una distribuzione legittima di seggi tra i concorrenti»²⁷. Seguendo l'impostazione di Lanchester, secondo cui va tenuta distinta «la questione delle basi teoriche ed ideologiche su cui si basa l'adozione dei vari tipi di formule, dal problema della definizione della formula stessa. La *querelle* rappresentanza proporzionale-sistema maggioritario è stata ampiamente distorta dalla confusione tra principio proporzionalistico e sue attuazioni pratiche»²⁸, le formule possono essere distinte in maggioritarie e non maggioritarie: le prime tendono a garantire la posta in gioco (la rappresentanza) ai candidati che abbiano ottenuto la maggioranza, semplice o assoluta, dei voti; le seconde cercano di ripartirla in relazione al peso - in termini di voti ottenuti - di ciascuno²⁹.

²⁷ Cfr. D. W. RAE, cit., p. 22.

²⁸ V. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali...*, cit., p. 98, nel condividere gli studi di B. Grofman, ritiene utile tenere distinti i due aspetti, proprio allo scopo di evitare distorsioni di tipo ideologico contenute nell'aggettivo "proporzionalistico", in quanto la «proporzionalità rappresenta un parametro equidistributivo cui è necessario confrontare il funzionamento empirico dei vari meccanismi elettorali al fine di giudicarne il rendimento». Similmente, M. VOLPI, *Considerazioni conclusive*, in M. OLIVIERO E M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, cit., p. 411, osserva che i sistemi elettorali vadano distinti sulla base del grado di selettività nella trasformazione dei voti in seggi in ragione dei correttivi adottati e della interazione tra sistema elettorale e sistema politico; per cui distinguere i sistemi elettorali solo in base alla formula costituisce un approccio di tipo ideologico perché «tende ad enfatizzare la distinzione tra sistemi proporzionali e maggioritari, schiacciati rispettivamente sul versante della rappresentatività e su quello della governabilità, come conseguenza di una scelta di fondo circa il valore da attribuire all'espressione del voto popolare».

²⁹ La distinzione tra sistemi maggioritari e proporzionali ha alla sua base una diversa concezione della rappresentanza: nei primi l'obiettivo primario è l'elezione di un governo; nei secondi si predilige l'accezione di rappresentanza come fedele riproduzione in ambito parlamentare delle varie differenze sociali. Tale duplice concezione della rappresentanza era ben chiara in Inghilterra già nel corso del XIX secolo nel dibattito sulla riforma elettorale: da una parte il filosofo J. S. Mill, favorevole ad una riforma del sistema elettorale inglese in senso proporzionale, mediante l'introduzione del voto singolo trasferibile, in modo da evitare le personalizzazioni del maggioritario; favorire la rappresentanza di tutti gli interessi e le opinioni in cui si articola la nazione; far emergere il personale parlamentare qualitativamente migliore, poiché consente alternative più ampie rispetto a candidati di sola estrazione partitica; liberare il rapporto tra elettore e eletto dalle interferenze partitiche; dall'altra parte W. Bagehot, fautore dell'idea che il sistema maggioritario rappresentasse un elemento fondamentale dell'intero sistema costituzionale britannico, che il proporzionale non affranca affatto il rappresentante dalla schiavitù del partito, ma anzi radicalizza la competizione politica e aumenterebbe il numero dei partiti cui i parlamentari sarebbero sottomessi; cfr. D. FISICHELLA, in *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Il

Dalla combinazione dei tre fattori - tipo di scelta, collegio e formula - si sviluppano vari tipi di sistemi elettorali in senso stretto, classificabili in base a diversi criteri. Fisichella³⁰ ha proposto due classificazioni: la prima, in base ad un criterio statistico-matematico, distingue sistemi maggioritari estremi (il *plurality system*), maggioritari corretti (doppio turno; voto alternativo; voto singolo trasferibile), proporzionali corretti (voto cumulativo, voto limitato, voto singolo non trasferibile, sistemi con clausole di esclusione), sistemi proporzionali estremi (scrutini di lista). La seconda, fa riferimento all'attitudine manipolativa del sistema elettorale stesso, che sarà massima nei sistemi *forti* - i maggioritari puri - che intervengono in misura rilevante nella scelta dell'elettorato, condizionandola e vincolandola; sarà minima nei sistemi *deboli* - i proporzionali puri - che cioè lasciano all'elettore la più ampia libertà di scelta.

Dal punto di vista storico, la formula maggioritaria precede sicuramente quella non maggioritaria, atteso che essa trova una sua prima applicazione nell'ambito di un procedimento elettorale nel corso di elezioni ecclesiastiche dell'anno 449, sebbene risulti mitigata dal principio del *maior et sanior pars*, secondo cui poteva risultare eletto chi, pur avendo ricevuto complessivamente meno voti, poteva però contare su elettori che godevano di un rango o dignità superiori a quelli dei suoi avversari, secondo il c.d. principio di autorità. La formula maggioritaria sarà diffusamente adottata nel Medioevo da parte degli ordini religiosi, dove le decisioni assunte a maggioranza dovevano essere accettate dalla minoranza in funzione non solo di un dovere di obbedienza, ma come condizione di un miglior governo degli interessi dell'intera comunità. Le formule proporzionali hanno radici storiche più recenti³¹: le origini si fanno risalire al 1780, quando il Duca di *Richmond* in un intervento alla Camera dei *Lords* sostenne la necessità di riformare il sistema elettorale inglese in

Mulino, 2008, p. 147 e ss., e nota n. 6, p. 149, dove l'autore osserva che studiosi quali Maranini ed Einaudi sosterranno le ragioni di riforme elettorali in senso maggioritario, riprendendo molti degli argomenti invocati da Mill a favore del sistema proporzionale.

Il dibattito risulta di estrema attualità se si considera il referendum sul sistema elettorale che si è tenuto in Gran Bretagna il 5 maggio 2011 e le recenti approvazioni dei sistemi per le elezioni delle assemblee del Galles, Scozia e Irlanda del Nord, i quali contengono spiccati elementi di proporzionalismo, cfr. G. CARVALE, *England does not love coalitions? Referendum, Elezioni e bilancio del primo anno di governo di coalizione del Regno Unito*, Federalismi.it, 11/05/2011.

³⁰ V. D. FISICHELLA, *Elezioni (sistemi elettorali)* in Enc. del Diritto, Vol. XIV, Giuffrè, p. 649 ss..

³¹ Per un'indagine completa sul punto, cfr. la bibliografia richiamata da M. OLIVIERO, *I sistemi elettorali*, cit., p. 5 e ss., e note n. 9 e 10.

senso proporzionale. Fu poi con la rivoluzione francese del 1789 che si ebbe un cambiamento nella concezione della rappresentanza: il diritto di voto, precedentemente attribuito alle famiglie, alle corporazioni, agli Stati, fu riconosciuto al singolo cittadino. Di un vero e proprio movimento proporzionalista si può parlare verso la metà del XIX secolo: si pensi a V. Considerant che nel 1846, rivolgendosi al Gran Consiglio di Ginevra, rappresentò le ragioni di uno Stato rappresentativo basato sul principio proporzionalistico; a C. Andrae, che nel 1855, in veste di ministro delle finanze danese, fece adottare per la prima volta il voto singolo trasferibile per l'elezione della Camera Alta³²; al dibattito tra Mill e Bagehot; a T. Hare, giurista inglese che nel 1857 presentò la formula proporzionale a mezzo del voto singolo trasferibile, elaborando così in maniera compiuta la teoria del principio proporzionale.

Sul maggioritario, inteso come principio e non solo come formula elettorale, bisogna dire altro. Fermo restando che l'argomento sarà ripreso nei capitoli successivi, è bene precisare che il sistema elettorale maggioritario si fonda sull'omologo principio maggioritario, ma ovviamente non ne costituisce la sola manifestazione:

- in via preliminare, il principio maggioritario è intimamente collegato ad un certo tipo di società, dove cioè le fratture siano il più possibile morbide, non traumatiche, per cui la regola di maggioranza, secondo cui la decisione dei più prevale su quella dei meno, si applica meglio nelle società omogenee;
- il principio maggioritario si assume come *regola per decidere* e come *regola per governare*: nel primo caso il principio di maggioranza è «quello in base al quale nell'ambito di una qualsivoglia collettività la volontà espressa dai più deve prevalere ed essere perciò considerata come volontà di tutti ai fini dell'assunzione delle decisioni collettive (vuoi relative alla deliberazione di singoli atti, vuoi relative a elezioni). In questo senso la sua applicazione costituisce una regola per decidere, (secondo appunto la regola della maggioranza). Applicato invece alle modalità di distribuzione e di impiego del potere politico il principio di maggioranza costituisce piuttosto una regola per governare (si parla a tale proposito di principio

³² Vedi nota n. 15.

maggioritario)»³³. Il principio maggioritario come regola per governare costituirebbe, pertanto, un criterio in base al quale informare non solo i meccanismi di deliberazione, ma altresì il complesso dei rapporti fra corpo elettorale, rappresentanza ed esecutivo.

2. Sistemi maggioritari, proporzionali, misti

2.1. Le formule maggioritarie: il *plurality*, il *majority*.

Tra le formule maggioritarie³⁴ pure possiamo distinguere quelle a maggioranza semplice o *plurality* e a maggioranza assoluta o *majority*. Con il *plurality* il seggio o i seggi vengono attribuiti al candidato o al partito che abbia ottenuto la maggioranza relativa dei voti, superiore cioè a qualsiasi candidato preso singolarmente, ma non dell'insieme³⁵. Il *majority* prevede invece, per l'assegnazione del seggio o dei seggi, che il candidato ottenga la maggioranza assoluta, cioè la metà più uno dei voti validamente espressi. Il doppio scrutinio (*double ballot*) è la combinazione del

³³ La distinzione è proposta da A. BARBERA-C. FUSARO, *Maggioranza, principio di diritto*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, V, Roma, 1996, 1. La letteratura sul tema è amplissima; tra i tanti, E. RUFFINI, *Il principio maggioritario*, Milano, Adelphi, 1976; A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit.; G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, Quad. cost., 1994, p. 172 ss., il quale, partendo dalla tesi di Ruffini secondo cui «il principio maggioritario non ha in sé la sua ragion d'essere: la può acquistare o no, a seconda del dove e come lo si applica», ne approfondisce la problematica chiarendone il significato: il principio maggioritario costituisce cioè sia principio di rappresentanza sia principio funzionale, e sono due cose diverse, «come principio di rappresentanza ci dice infatti chi ha da esserci intorno al tavolo dove si decide, come principio funzionale ci dice chi, a quel tavolo, è essenziale che concorra alla decisione perché questa si ritenga formata»; T. E. FROSINI, *Sovranità popolare, principio maggioritario e riforme istituzionali*, in Id., *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 83 ss., osserva che il principio maggioritario come regola per governare valorizza il principio di responsabilità politica e il ruolo del corpo elettorale nella scelta del Governo; cfr. AA. VV., *Valori democratici e principio di maggioranza*, Eunomiamaster Alta formazione politico-istituzionale, atti del Convegno del 1/12/2006, Firenze. Sul problema del dissenso e i rischi per le minoranze che deriverebbe dall'applicazione del principio maggioritario prima in ambito elettorale, poi trasfuso in un Governo ed un Parlamento maggioritario, un Parlamento che non ostacoli l'azione dell'esecutivo ma lo renda libero di decidere, al fine di giungere ad una democrazia maggioritaria compiuta, ossia una diversa forma di Stato, cfr. L. CARLASSARE, *Maggioritario*, *Costituzionalismo.it*, 23/04/2008.

³⁴ Per un'analisi generale dei sistemi maggioritari V. G. SCHEPIS, *I principali sistemi...*, cit., p. 5 e ss..

³⁵ Un candidato può aggiudicarsi il collegio con un quorum qualsiasi anche assai inferiore al 50%. Quindi, si tratta di una «maggiore minoranza» rispetto alle altre; cfr. G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 17.

majority con il *plurality*: per essere eletto al primo turno serve la maggioranza assoluta dei voti, in caso contrario vi sarà una seconda votazione che richiede la maggioranza relativa. Al secondo turno potranno essere ammessi solo i primi due candidati, oppure chi supera una determinata soglia (c.d. clausola di accesso) al primo turno stabilita dalla legislazione vigente, od ancora sarà aperto a tutti i candidati presenti al primo turno. La *forza* di questo sistema, ossia la capacità manipolativa sul comportamento degli elettori e la sua capacità riduttiva nei confronti del formato dei sistemi partitici, è variabile e dipende dal modo in cui è congegnato il passaggio dei candidati dal primo al secondo turno³⁶.

I sistemi maggioritari di tipo inglese³⁷ sono sistemi di maggioranza relativa a un turno, originariamente con collegi plurinominali; sarà poi l'esperienza statunitense a proporre collegi uninominali³⁸. All'interno di ogni collegio vince il candidato che ottiene il maggior numero di voti - il sistema è definito *first past the post*³⁹ - indipendentemente dal margine di distacco nei confronti dei perdenti e dal raggiungimento o meno della maggioranza assoluta dei voti. È un sistema a maggioranza relativa che ha un tipo di struttura della votazione categorica, cioè l'elettore vota un candidato presentato da un partito o coalizione senza possibilità di esprimere preferenze. *The winner takes all*: il vincitore prende tutto, e gli sconfitti

³⁶ Il doppio turno è utilizzato in Francia, sia per l'elezione del Presidente che per la Camera dei Deputati. Il massimo della forza si avrà quando al secondo turno è previsto il ballottaggio tra i due candidati meglio piazzati al primo, come per le elezioni presidenziali. Per l'elezione dei membri dell'assemblea nazionale inizialmente potevano passare al secondo turno tutti i candidati che avessero superato il 5% dei *voti validi*. Poi però, per impedire una eccessiva frammentazione, nel 1966 la soglia venne innalzata al 10% degli *aventi diritto al voto*, e nel 1978 al 12,5% degli *aventi diritto al voto*. Tra i due turni si verificano solitamente manifestazioni di sostegno da parte dei partiti dei candidati esclusi, o di desistenza, che prevede il ritiro di un candidato ammesso in sostegno di altro candidato con maggiori possibilità di vittoria.

³⁷ Relativamente al rapporto tra sistema maggioritario uninominale a turno unico e le controverse nozioni di democrazia maggioritaria, democrazia competitiva e democrazia immediata, cfr. O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Dir. Pubbl.*, 2004, pag. 19 e ss..

³⁸ V. O. MASSARI, *Gran Bretagna: un sistema funzionale al governo di partito responsabile*, in O. MASSARI-G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, p.25. Il punto è che il collegio uninominale, consentendo l'elezione di un solo candidato, fa sì che la volontà di una parte degli elettori finisca per trasformarsi nella volontà di tutta la circoscrizione elettorale, contribuendo a consolidare il principio maggioritario.

³⁹ la formula sarebbe derivata da un'immagine ippica ed ha origine medievale. Essa venne introdotta da uno *statute* del 1430 come misura semplificatrice rispetto alla precedente pratica di eleggere i rappresentanti parlamentari tramite consenso unanime; v. S. VILLAMENA, *Il sistema elettorale nel Regno Unito*, in M. OLIVIERO E M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, cit., p. 193 e ss..

non hanno alcuna forma di compensazione da far valere per un eventuale recupero dei voti.

Il congegno è abbastanza semplice e diretto, il che ne rende la meccanica facilmente comprensibile da parte di qualsiasi cittadino, ma anche rudimentale⁴⁰, e fortemente dis-rappresentativo, in quanto elegge spesso un deputato in un collegio con una irrilevante maggioranza relativa di consensi, il che porta a sacrificare inesorabilmente tutti i voti ottenuti dai candidati perdenti, che sommati potranno superare di gran lunga i voti espressi a favore del vincitore: perché un partito possa assicurarsi la maggioranza in Parlamento è fondamentale l'uniforme distribuzione dei voti sull'intero territorio nazionale, dato che una forte concentrazione in una sola area darebbe una vittoria certa e schiacciante solo in taluni collegi, ma non in un numero sufficiente per risultare maggioritario nel paese⁴¹.

Una particolare formula maggioritaria è il *voto alternativo trasferibile o preferenziale*, utilizzata in Australia per la Camera bassa: gli elettori, all'interno di un collegio uninominale, indicano i candidati prescelti secondo un ordine di preferenza, ragion per cui la struttura della votazione è di tipo ordinale: il sistema prevede una procedura di conteggi multipli: se un candidato ottiene la maggioranza assoluta dei voti espressi come prima preferenza viene eletto, altrimenti si elimina dal computo il candidato che ha ottenuto il minor numero di prime preferenze, distribuendo le seconde preferenze che compaiono sulle sue schede agli altri candidati rimasti in lizza. Se anche così nessun candidato ottiene la maggioranza assoluta, vengono distribuite ai candidati rimasti tutte le seconde preferenze del penultimo candidato, fin quando un candidato non ottenga la maggioranza assoluta. Caratteristica peculiare di tale formula è che i candidati per essere eletti devono essere non solo i più apprezzati come prima scelta, ma essere graditi anche come

⁴⁰ cfr. A. TORRE, *Riformare Westminster?*, in Dir. Pubbl. Comp. Eur., 1999, p. 252. Lo stesso autore lo definisce «“grossolano” e ben lontano dalla perfezione democratica, ma all'atto pratico efficace nel produrre condizioni di concreta governabilità del Paese»; Idem, *Il Regno Unito*, in *Diritto Pubblico Comparato*, (a cura di) CARROZZA P., DI GIOVINE A., FERRARI G. F., cit., p. 82.

⁴¹ Nel caso inglese, pur riconoscendo al *plurality* una sostanziale stabilità nel tempo quanto a *vis* giuridica, anche alla luce del referendum del maggio 2011, diversa sorte è toccata alla legislazione di contorno, ossia la parte del sistema che si occupa dell'elettorato attivo e passivo, della regolamentazione della campagna elettorale, e della definizione e distribuzione dei collegi elettorali, verificandosi talvolta che maggioranze politiche contingenti hanno tentato di conformare le *constituencies* in modo da favorire il proprio partito; cfr. S. VILLAMENA, cit., *Il sistema elettorale...*, p. 197.

second best, così sfavorendo i partiti più estremi⁴². Dal punto di vista operativo equivale al doppio turno, fermo restando che si vota una sola volta, così che non sono possibili eventuali cambiamenti strategici del voto tra un turno e l'altro; inoltre l'elettore, potendo esprimere un ordine di preferenza, avrà una maggiore capacità di influenza, in quanto nel computo finale potrebbero essere utilizzate anche le altre preferenze oltre la prima. Inoltre, a differenza del *plurality* in collegi uninominali, questa modalità di voto non penalizza eccessivamente le minoranze. Il difetto principale, di converso, è che può far vincere un candidato che non ottenga il maggior numero di voti di prime preferenze⁴³.

Alcune varianti della formula maggioritaria utilizzano collegi plurinominali: si tratta del voto cumulato, limitato, bloccato, e del voto singolo non trasferibile o voto unico: sistemi collocabili tra i maggioritari, anche se il loro livello di disrappresentatività è minore rispetto al *plurality system* in collegi uninominali. Con il voto cumulato, l'elettore ha a disposizione tanti voti quanti sono i seggi da assegnare: egli può scegliere di dare un voto a ciascun candidato, di dare i voti disponibili solo ad alcuni di essi (cumulo parziale), di darli tutti solo ad un candidato (cumulo totale). Esso veniva applicato in Gran Bretagna nel XIX secolo in collegi binominali. Il voto limitato è un meccanismo tendente ad assicurare una rappresentanza alla minoranza; l'elettore può esprimere un voto per un numero limitato di candidati presenti. Lo scopo è di ridurre il numero dei seggi che può essere conquistato da un partito e quindi di permettere alle minoranze una certa rappresentatività. Il voto bloccato ne rappresenta una variante: il principio di funzionamento è lo stesso ma non vi è la possibilità di cumulo. Essi si differenziano dal *plurality* e dal *majority* in quanto, come già detto, teoricamente consentono la rappresentanza delle minoranze all'interno del collegio.

⁴² Cfr. G. BALDINI, A PAPPALARDO, *Sistemi elettorali...*, cit., p. 29.

⁴³ Altro difetto deriverebbe dal fatto che l'elettore australiano per la Camera dei Rappresentanti risulterebbe costretto ad esprimere tutte le preferenze affinché il suo voto sia valido (c.d. *full preferential vote*), mentre probabilmente eviterebbe di votare qualche candidato avverso; in tal senso cfr. R. BROCCINI, *Il livello di proporzionalità del voto singolo trasferibile: un confronto con il voto alternativo*, Quaderni dell'Osservatorio elettorale n. 43, Firenze, Edizioni Regione Toscana, Giugno 2000, p. 127 e ss..

Infine, il voto singolo non trasferibile o voto unico, utilizzato in Giappone fino al 1993, che risulta di difficile classificazione⁴⁴: qui i voti ottenuti dai candidati non sono trasferibili agli altri - come per il voto singolo trasferibile adottato in Irlanda - per cui il voto è unico per un solo candidato e categorico, non ordinale. Lo scopo è consentire alle minoranze di essere in qualche modo rappresentate, anche se esso può inasprire la competizione intrapartitica.

2.2. Le formule proporzionali

Le formule non maggioritarie⁴⁵ valorizzano il principio della rappresentatività, ossia esse non perseguono la definizione immediata di una maggioranza in un organo rappresentativo, ma tendono a far sì che l'assemblea degli eletti sia il più possibile fedele alle diverse sensibilità politiche presenti nella società. Risulta evidente che la finalità perseguita consente un'adeguata garanzia di rappresentanza per le forze politiche di minoranza, che generalmente vengono penalizzate dalle formule maggioritarie⁴⁶.

Va immediatamente aggiunto che le formule proporzionali sono assai numerose, tant'è che la varietà dei metodi adottati rende difficile dar luogo ad una analitica classificazione teorica; sarà pertanto possibile osservare le principali varianti, senza volerne trarre una collocazione di tipo classificatorio.

⁴⁴ Lijphart lo definisce un sistema semi-proporzionale in A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., pp. 164-165); proporzionale con voto personalizzato per Sartori, secondo cui il sistema «elege ordinalmente i candidati che ricevono le più alte porzioni (proporzioni) di voti nelle loro circoscrizioni», in G. SARTORI, cit., p. 35-36.

⁴⁵ Come già indicato precedentemente, seguendo F. LANCHESTER, in *Sistemi elettorali* ..., cit., p. 100; *idem*, *Gli Strumenti...*, op. cit., p. 194 e ss., con la locuzione "non maggioritarie" si intende distinguere «il principio più generale della proporzionalità, dalle formule matematiche adottate per attuarlo».

⁴⁶ Va qui ribadito, condividendo in pieno quanto sostenuto da M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, Editori riuniti, 1991, p. 31, che sebbene sul piano teorico, storico e politico, sistemi elettorali di tipo maggioritario e di tipo proporzionale si basino su una concezione della rappresentanza politica antitetica, per cui la distinzione ha ragion d'essere, sul piano degli effetti concreti la distinzione non è così netta, in quanto sistemi *formalmente* proporzionali possono essere più forzanti, selettivi o distorsivi di taluni sistemi maggioritari.

Ciò premesso, le formule non maggioritarie presuppongono collegi plurinominali, e si possono distinguere, a seconda del metodo di calcolo usato per la distribuzione dei seggi, in due macroaree, quelle basate sul quoziente e quelle sul comune divisore⁴⁷.

2.2.1. Il metodo del quoziente

Tale metodo, definito anche dei resti più alti, si basa sul rapporto tra la cifra elettorale, data dalla sommatoria dei voti validamente espressi nella circoscrizione elettorale considerata (V), ed il numero dei seggi da assegnare nella stessa (S); è questo il c.d. metodo del quoziente naturale, o metodo *Hare*, dove $Q = V/S$. Il

⁴⁷ La forma più ricorrente di formula proporzionale adottata è con scrutinio di lista: qui i partiti formano delle liste di candidati in collegi plurinominali, i seggi vengono poi distribuiti alle liste dei partiti in misura proporzionale al numero di voti ottenuti. Il sistema con scrutinio di lista ha dato luogo a tre tipi diversi di lista: rigida; flessibile secondo il c.d. del modello belga; aperta secondo il cosiddetto modello svizzero. La lista rigida presuppone che l'ordine di precedenza ai fini dell'elezione, tra i candidati compresi nella lista, sia fissato a priori dai partiti che hanno presentato la lista; l'elettore con il suo voto non ha possibilità di modificarla così com'è stata presentata, e accetta per intero la posizione imposta in partenza. Con la lista di tipo belga, l'elettore esprimendo il suo voto può aderire all'ordine di presentazione dei candidati contenuti nella lista dando il cosiddetto "voto in testa" che corrisponde al voto di lista dato senza esprimere alcuna preferenza. Ma l'elettore può anche decidere di preferire uno dei candidati dando cioè un voto nominativo al candidato prescelto. In questo caso il suo voto conterà due volte: come voto riferito alla lista e come preferenza individuale accordata al candidato. Nel caso belga un candidato potrà "scalare" l'ordine di lista se le sue preferenze risulteranno almeno pari ad un quoziente elettorale, ossia pari al totale dei voti ottenuti dal partito diviso il numero dei seggi da distribuire, + 1. Il modello di lista di tipo svizzero è ispirato alla massima libertà possibile accordata all'elettore. Infatti con questo metodo è possibile sia votare una scheda ove sia già stampato l'elenco dei candidati che fanno parte della lista scelta; ed è altresì possibile votare su una scheda bianca riempiendola con i nomi dei candidati che sono presenti in una delle liste presentate. Infine è addirittura possibile che sulla lista prestampata l'elettore apporti tutte le variazioni che ritiene opportune.

D'Alimonte, negli scritti depositati all'Audizione sul tema delle Riforme elettorali, presso la I Sottocommissione Affari Costituzionali al Senato del 6 aprile 2011, distingue tra lista aperta, dove l'elettore può esprimere un voto di preferenza per uno o più candidati; lista bloccata, dove l'ordine fissato dal partito determina l'elezione (Italia, Germania, Spagna); lista flessibile, dove l'elettore può esprimere un voto di preferenza ma l'ordine della lista presentata dal partito può esser modificato solo al verificarsi di certe condizioni (Austria, Belgio, Olanda, Svezia, Norvegia); lista variabile, dove ciascun partito può scegliere il tipo di organizzazione delle liste con cui si presenta agli elettori (Danimarca); e lista aperta con voto personale obbligatorio, dove l'elettore deve votare obbligatoriamente un candidato, e non è possibile votare la sola lista. (Finlandia, Polonia)

Nell'ambito delle formule proporzionali, va richiamato anche un terzo metodo, quello del cosiddetto *meccanismo automatico* o del numero unico, che prevede la distribuzione dei seggi in ragione di un numero di voti prefissato in partenza, così che la rappresentanza nelle assemblee parlamentari non è legata al rapporto esistente tra le cifre elettorali dei partiti o liste concorrenti, ma è un fatto individuale. A Weimar, ad esempio, la legge elettorale del 1920 prevedeva che ogni 60.000 voti venisse attribuito un seggio.

risultato di tale rapporto indicherà la cifra di suffragi necessaria per ottenere un mandato. Conseguentemente, i seggi saranno assegnati alle liste in ragione di quante volte il quoziente entrerà nelle rispettive cifre elettorali. Difficilmente però attraverso i soli quozienti interi saranno assegnati tutti i seggi, essendo assai improbabile che le cifre elettorali dei singoli partiti o liste siano un multiplo del quoziente elettorale. Si ricorre pertanto a vari sistemi correttivi, ad esempio aumentando il denominatore del rapporto in modo da ridurre il quoziente: i più diffusi sono il metodo *Hagenbach-Bischoff*, che aumenta il denominatore di 1 unità, ed il metodo Imperiali, che lo aumenta di 2 unità⁴⁸. Risulta evidente che tanto maggiore sarà la correzione, tanto più risulteranno favoriti i partiti minori.

Qualora nemmeno con i correttivi apportati si riesca ad assegnare tutti i mandati, i più comuni sistemi di attribuzione dei seggi non assegnati sono quello dei *resti più alti*, della *cifra più alta*, della *media più alta*. Fermo restando che l'attribuzione dei resti può avvenire su scala nazionale o circoscrizionale⁴⁹, il primo criterio assegna i residui seggi alla lista che presenta il più alto numero di voti residui non utilizzati; esso, teoricamente, tende a premiare le liste minori; con il secondo metodo, i seggi potranno essere assegnati al partito più votato, di maggioranza relativa, ossia con la cifra elettorale più alta - indipendentemente dal fatto se abbia o meno i maggiori voti residui. Il procedimento della media più alta, applicato nella consultazione elettorale francese del 1986, funziona in questo modo: si aggiunge ad ogni lista una unità al numero dei seggi già assegnati, e si divide nuovamente il totale dei voti di ciascuna lista per il numero così ottenuto. La lista che ha la media più alta ottiene il seggio residuo; l'operazione si ripete nuovamente finché tutti i seggi residui risultino assegnati. Qual è la *ratio* politica alla base della scelta dell'uno o dell'altro? A parità di ogni altra condizione, con il metodo della media più alta si ha

⁴⁸ Il metodo del quoziente naturale è stato utilizzato in Italia prima della riforma del 1993 per il riparto dei seggi residui tra le liste all'interno del Collegio Unico Nazionale; il metodo Hagenbach-Bischoff in Svizzera, Lussemburgo, Austria, in Italia per l'Assemblea Costituente; il metodo Imperiali in Italia fino al 1992 per l'elezione della Camera dei Deputati.

⁴⁹ Si tenga presente che la ridistribuzione dei resti in collegi unici nazionali influisce notevolmente sull'esito elettorale, in quanto ne trarranno beneficio sicuramente i partiti minori che non hanno ottenuto seggi nella prima fase per la dispersione geografica del voto dei propri elettori; sarà pertanto il collegio unico che consentirà a tali partiti di essere rappresentati, grazie alla confluenza dei suffragi non utilizzati.

una minore frazionalizzazione del sistema partitico, e dunque un miglior trattamento per il partito relativamente più votato.

2.2.2. Il metodo del divisore

Il metodo del divisore⁵⁰ o delle medie più alte, consente di ripartire i seggi dividendo il numero di voti ottenuti da ciascun partito – la *cifra elettorale* del partito – per una serie di numeri successivi. Il metodo più noto è il *d'Hondt*⁵¹: esso si pone alla base degli altri metodi. Qui la ripartizione dei seggi si ottiene dividendo la cifra elettorale di ciascun partito e/o lista per 1, 2, 3, ... fino al numero dei seggi da assegnare, e si seleziona un pari numero di quozienti graduati dal maggiore al minore. Ai quozienti più elevati spetteranno i seggi da assegnare mentre l'ultimo quoziente serve da divisore elettorale. La ripartizione tra i partiti e/o le liste si effettua attribuendo a ciascuno il numero di seggi pari al numero di volte che la cifra elettorale di partito o lista contiene il divisore elettorale. Pertanto, la metodologia del divisore, a differenza del metodo del quoziente, non richiede formule di completamento, in quanto consente l'attribuzione diretta di tutti i seggi del collegio.

Per quanto concerne gli altri metodi del divisore (*Nolhen*, *St. Laguë*, *St. Laguë rettificato*, danese, belga, *Huntington*) questi si differenziano dal metodo *d'Hondt* perché modificano il divisore per ottenere specifici obiettivi: infatti, l'innalzamento del divisore, consente di ottenere risultati più proporzionali, in quanto la distribuzione dei seggi è sempre più favorevole ai partiti piccoli, mentre diminuendoli si determina un vantaggio per le formazioni maggiori.

⁵⁰ Si tenga conto, come vedremo nel II cap., che la formula del divisore non può essere scissa dall'ampiezza del collegio, per cui al ridursi dei seggi da attribuire in un collegio, alcune partiti potranno ottenere la rappresentanza solo con metodi assai proporzionali, cioè con divisori più alti; pertanto, il meccanismo della trasformazione dei voti in seggi sarà il prodotto della loro combinazione.

⁵¹ introdotto per la prima volta in Belgio nel 1899 dal matematico e giurista belga *Victor D'Hondt*, tale formula è stata utilizzata in Italia per il Senato fino alla riforma del 2005, in Finlandia dal 1906, in Olanda dal 1933, in Spagna dal 1977.

Nell'ambito delle formule non maggioritarie va menzionato il metodo del *voto singolo trasferibile*, utilizzato in Irlanda dal 1922, Malta dal 1921, Australia per il Senato dal 1949: si tratta di un sistema di rappresentanza proporzionale personalizzata⁵², elaborato dall'inglese Thomas Hare⁵³ nel 1857. Tale metodo rappresenta l'unico non di lista, non prevede cioè una lista di candidati predisposta dal partito e sottoposta al giudizio degli elettori; infatti, i candidati si presentano in competizione tra di loro anche a livello intrapartitico. La caratteristica principale, dunque, consiste nel fatto che le candidature vengono fatte per individui e non per liste, tant'è che la sua *ratio* è di assegnare un'equa rappresentanza a tutte le componenti della società, così ostacolando il dominio dei partiti⁵⁴.

Esso si applica in circoscrizioni plurinominali e si basa sul raggiungimento di una quota - la c.d. *Droop quota*, dal matematico inglese che la introdusse nel 1868 a modifica della *quota Hare*, corrispondente al quoziente naturale - determinata dal quoziente tra i voti validi e il numero dei seggi da distribuire nel collegio aumentato di 1, cui si aggiunge un'altra unità. Appena il candidato raggiunge tale quota minima, i suoi voti eccedenti la quota - il *surplus* - vengono attribuiti agli altri

⁵² Per un confronto tra voto singolo trasferibile e voto alternativo, cfr. R. BROCCINI, *Il livello di proporzionalità del voto singolo trasferibile: un confronto con il voto alternativo*, cit., pp. 129-161.

⁵³ La differenza sostanziale rispetto al metodo di base *Hare*, è che in questo la circoscrizione elettorale era data dall'intero territorio nazionale, mentre con il VST il paese è diviso in numerose circoscrizioni, di dimensione piuttosto ridotte.

⁵⁴ Il fatto che anche in Italia si propongano meccanismi elettorali innovativi, come il Voto Singolo Trasferibile e il Voto Alternativo (cfr. Atti Senato n. 2312, Ceccanti S. Ichino P. *et al.*, XVI Legislatura), meccanismi caratterizzati dall'idea per cui l'elettore esprima il maggior o minor gradimento per più candidati a prescindere dalla loro appartenenza ad uno schieramento politico o ad una lista, sarebbe una netta conferma dello stato di crisi dei partiti. In tal senso cfr. STERPA A., *Voto trasferibile e voto alternativo in Italia: spunti di riflessione*, Polena, 3/2010, p. 9 e ss., il quale, nel sottolineare la rilevanza dei candidati nella domanda e nell'offerta del mercato elettorale, afferma che la «tradizionale suddivisione teorica dei sistemi elettorali, [...] costruiti intorno al ruolo dei partiti politici e alla centralità dei partiti nella costruzione dell'offerta elettorale, [...] basata sugli effetti rappresentativi delle formule più che sulle condizioni di mercato elettorale nel quale operano, [...] non riesce a cogliere con pienezza la peculiarità dei sistemi di elezione caratterizzati dal VST e dal VA, [...] caratterizzati dalla *centralità del voto alla persona*». L'autore evidenzia altresì la necessità di avere una coerente legislazione di contorno che accompagni l'introduzione di meccanismi di tal genere: se la *ratio* è ridurre il peso dei partiti, allora sarà congruo richiedere un limitato numero di sottoscrizioni delle candidature che non renda necessaria una macchina organizzativa di tipo partitico, oppure eliminare la presenza dei simboli dei partiti sulla scheda, accanto ai nomi dei candidati.

candidati in modo proporzionale, sulla base delle successive preferenze segnate dall'elettore⁵⁵, fino all'attribuzione di tutti i seggi.

2.2.3. I correttivi delle formule proporzionali

Possiamo dunque affermare che le principali variabili connesse alla formula elettorale proporzionale, che consentono di cogliere gli effetti del sistema proporzionale, possono individuarsi nella sede (nazionale o circoscrizionale) di traduzione dei voti in seggi, nella dimensione dei collegi, nella modalità di assegnazione dei resti, e nel metodo per ripartire i voti in seggi. Ma vi sono ulteriori variabili, che consistono in *correttivi* eventualmente posti dal legislatore⁵⁶.

Per quanto concerne gli effetti dei sistemi elettorali, oggetto del secondo capitolo di questa tesi, qui va immediatamente osservato che i sistemi proporzionali *puri* sicuramente garantiscono una proiezione istituzionale a numerosi partiti: ciò spiega l'adozione di sistemi proporzionali *impuri*, in grado di contrastare l'eccessiva frammentazione del sistema politico e l'instabilità dei governi attraverso l'immissione di alcuni correttivi, ossia l'introduzione di soglie minime di

⁵⁵ Come è stato notato (M. GALLAGHER, A.R. UNWIN, Electoral Distorsion under Stv Random Sampling Procedures, in British Journal of Political Science, XVI, 2, 1986, pp. 243 e ss, in G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali...*, cit., nota n. 5, p. 39), tale sistema comporta un rischio di indeterminazione qualora preveda la redistribuzione delle seconde e terze preferenze secondo un criterio arbitrario, cioè a discrezione dell'ufficio elettorale: ciò accadrebbe se nel primo conteggio le schede fossero state accantonate, e la redistribuzione del surplus di voti dopo l'elezione del primo candidato avvenisse sostanzialmente a caso, utilizzando solo le schede scrutinate successivamente al raggiungimento della *Droop quota*; cfr. sul punto R. BROCCINI, *livello di proporzionalità...* cit., pp. 136-137.

⁵⁶ Cfr. sul punto C. PINELLI, *I sistemi elettorali, pregi e difetti*, in ASTRID, *La riforma elettorale*, Passigli, 2007; secondo cui le 4 variabili indicate condizionano di per sé in misura assai consistente il rendimento del sistema proporzionale: così oltre la formula elettorale, le cui potenzialità correttive sono assai ridotte, sarà la scelta della sede nazionale che caratterizzerà il sistema per una maggiore proiettività rispetto all'ipotesi in cui i voti vengano tradotti in seggi in ambito circoscrizionale, rendendo irrilevante la scelta concernente la dimensione dei collegi; in caso di ripartizione su base circoscrizionale, sarà rilevante la dimensione dei collegi, in quanto minore è il numero di seggi in palio in un collegio plurinomiale, maggiore sarà la dis-rappresentatività del sistema elettorale e quindi l'effetto maggioritario. Il mancato calcolo dei resti in un collegio unico ottenuti dalle liste in ciascun collegio è un'altra limitazione apportata ai sistemi proporzionale, il cui effetto maggioritario risulta tanto più significativo quanto più ridotto sarà il numero dei seggi a disposizione nei singoli collegi. In tal senso si guardi alla Spagna, dove il sistema proporzionale adottato dal 1978, con il limitato numero di seggi in palio in ciascun collegio e il mancato calcolo dei resti in sede nazionale, ha posto le condizioni di un sistema politico compiutamente bipolare.

ammissione alla rappresentanza e/o l'attribuzione di un premio di maggioranza, aventi lo scopo di aumentare il grado di selettività delle formule proporzionali.

2.2.3.a) Le soglie di sbarramento

Clausole di sbarramento che impediscono la proliferazione dei partiti sono state adottate da molti paesi, con soglie diverse che, a seconda degli scopi che si intende perseguire, oscillano tra l'1,5% di Israele e il 10% della Turchia⁵⁷.

La clausola di sbarramento estromette dal processo di ripartizione dei seggi quelle liste che abbiano ottenuto a livello nazionale o circoscrizionale una percentuale di voti inferiore alla soglia data: la conseguenza immediata è, pertanto, quella di assegnare un premio elettorale di entità variabile, correlato al peso dei voti conseguiti dalle liste escluse, che va ripartito proporzionalmente tra i partiti sopra soglia.

Essa è adottata in numerose legislazioni (Italia, Germania, Spagna, Svezia, Israele), anche perché le viene riconosciuta un buon rendimento al fine di correggere il sistema proporzionale, stante la sua attitudine a limitare l'eventuale frammentarietà del sistema politico; tuttavia, di per sé non produce effetti maggioritari, in quanto non determina il tipo di dislocazione dei partiti presenti in Parlamento.

2.2.3.b) Il premio di maggioranza

⁵⁷ G. SARTORI, cit., p. 22. Qui il politologo segnala una sopravvalutazione dell'efficacia della *Sperrklausel* nell'eliminare i partiti antisistema, atteso il peso determinante dell'art. 21 GG, della legge sui partiti del 1967, più volte modificata, nonché delle relative decisioni di scioglimento da parte del Tribunale Costituzionale federale tedesco.

In linea di massima, soglie inferiori al 2% non sarebbero efficaci, mentre al di sopra del 5% rischierebbero di pregiudicare la rappresentatività e la stessa democraticità del sistema elettorale.

Un altro correttivo al sistema proporzionale è costituito dal premio di maggioranza⁵⁸, ossia nell'attribuzione di un certo numero di seggi in più alla lista o alla coalizione di liste che abbia ottenuto la maggioranza (assoluta o relativa) dei voti, tale da garantirle comunque la maggioranza predeterminata di seggi. Il premio potrà essere di lista o di coalizione, a seconda di quanti partiti ne beneficeranno, e potrà essere fisso, se la quota dei seggi da assegnare risulta esattamente predefinita, o variabile, se appunto la quota dei seggi varia a seconda della maggioranza stabilita da raggiungere. Va segnalato che il ricorso al premio di maggioranza è assai raro nei sistemi elettorali vigenti nelle democrazie contemporanee: ciò è dovuto al fatto che la sua applicazione - specie in caso di ampia consistenza del premio - potrebbe determinare una eccessiva rappresentatività della lista beneficiaria, con rischio di *deficit* democratico per il sistema politico⁵⁹.

Il punto è quanto il premio incida sulla proporzionalità della rappresentanza⁶⁰. Ad esempio, il sistema *Saenz-Peña* adottato in Argentina fino al 1962 prevedeva l'attribuzione dei 2/3 dei seggi alla lista più votata nel collegio, ed il restante terzo alla seconda lista più votata: è evidente che in tal caso si crea una maggioranza chiara, nonché un sistema bipartitico all'interno del collegio. Altra ipotesi è il caso in cui il premio assegni una maggioranza non eccessivamente elevata, ad es. pari al 55 per cento dei seggi in palio. Qui rilevante sarà se il premio è attribuito ad un singolo partito con maggioranza relativa, o ad alleanze elettorali (c.d. apparentamenti) come in Italia nel 1953; e se è assegnato a chi abbia già ottenuto il 50 per cento dei voti o chi sia al di sotto di tale percentuale, nel qual caso si crea una maggioranza. Il premio di maggioranza dispiega tutta la sua portata in sistemi partitici frammentati, laddove genera una spinta aggregativa basata sulla convenienza a lucrare il premio; è evidente però che tale merito (la spinta

⁵⁸ Per un'approfondita analisi delle caratteristiche del premio di maggioranza, nonché delle modalità attraverso cui esso è concretamente applicato nei sistemi elettorali, cfr. CHIARAMONTE A., *Il premio di maggioranza: cosa è, come varia, dove è (stato) applicato*, Società Italiana di Scienza Politica (SISP), Convegno Annuale, 17-19 Settembre 2009 – LUISS G. CARLI – Roma. L'autore in particolare definisce il premio attraverso la presenza di due caratteristiche necessarie – la *decisività*, ossia la capacità di fabbricare una maggioranza parlamentare, o di rafforzarla se già esistente, e la *sussidiarietà*, ossia il subentrare del premio solo in un secondo momento, se necessario, per attribuire i seggi aggiuntivi alla formazione che ne ha diritto – ed una caratteristica eventuale, la *condizionalità*, ossia il superamento di un certo *quorum* affinché il premio venga attribuito.

⁵⁹ Così M. OLIVIERO, *I sistemi elettorali*, ... cit., p. 19.

⁶⁰ Cfr. G. SARTORI, cit., p. 18.

aggregativa) diventa demerito qualora non è possibile mantenere ferma e coesa la coalizione anche dopo l'elezione⁶¹.

Il sistema del premio risulta allo stato attuale utilizzato in Italia⁶² per il rinnovo dei Consigli degli enti locali, nonché dalla legge vigente per il rinnovo della Camera e del Senato (a base regionale), ma con una differenza sostanziale: nel caso del rinnovo dei Consigli degli enti locali, a beneficiare del premio sono le liste collegate a quella del candidato risultato eletto Presidente di Provincia, Sindaco e Presidente di Regione; per le assemblee parlamentari, invece, è assegnato alla lista o alla coalizione di liste che abbia conseguito la maggioranza relativa dei voti. E tale differenza non è di poco conto: la trasposizione in sede nazionale del sistema in vigore per gli enti locali comporterebbe un radicale mutamento della forma di governo nazionale, e ciò risulterebbe in contrasto - secondo autorevoli studiosi⁶³ - con i risultati del referendum del giugno 2006 sulla revisione costituzionale presentata nel corso della XIV legislatura dal centro destra.

Si può conclusivamente affermare che, in regime proporzionale:

- la ridotta dimensione dei collegi determina rilevanti effetti maggioritari limitando la frammentazione, purché la traduzione dei voti in seggi avvenga in sede circoscrizionale, e non sia previsto il calcolo dei resti in sede nazionale;
- la clausola di sbarramento riduce la eventuale frammentarietà del sistema politico, ma di per sé non produce effetti maggioritari;
- il premio può fabbricare una maggioranza, se assegnato a livello nazionale a più liste aggregate, ma non impedisce, di per sé, la frammentazione partitica.

⁶¹ *Ivi*, p. 19; qui Sartori indica la necessità di una clausola - che implica un parlamento a numero variabile - che preveda la perdita del premio di maggioranza per i partiti che se ne sono avvantaggiati, in caso di rottura della coalizione.

⁶² In passato, come è noto, l'Italia ha sperimentato sistemi elettorali nei quali erano presenti meccanismi riconducibili al premio di maggioranza, come la legge n. 2444 del 18/11/1923 più nota come legge Acerbo, e la legge 148 del 31/03/1953 (proposta dal ministro Scelba e denominata dall'opposizione legge "truffa") voluta da De Gasperi per l'elezione della Camera dei deputati.

⁶³ L. ELIA, *Forma di governo e revisione costituzionale*, in M. FIORAVANTI (a cura di), *Il Valore della Costituzione*, Bari, Laterza, 2009; V. LIPPOLIS, *Riforma della legge elettorale e forma di governo*, Quad. Cost., 2007, p. 342-344; F. BASSANINI, *Riforma elettorale, riforma costituzionale e qualità del bipolarismo italiano*, Astrid Rassegna, n. 46, 15/3/2007. Sulla incompatibilità della proposta di riforma costituzionale, poi bocciata per via referendaria, con gli stessi principi e limiti strutturali propri dei sistemi costituzionali liberal democratici, vedi AA.VV., F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione: una riforma sbagliata. Il parere di 63 costituzionalisti*, Firenze, Passigli editore, 2004.

2.2.4. I sistemi cosiddetti misti

Per sistemi misti, generalmente, si intendono quelli che consentono di coniugare al meglio gli aspetti positivi dei sistemi proporzionali e maggioritari, cercando di combinare in maniera coerente e funzionale il principio maggioritario con quello proporzionale. Non è agevole classificare in maniera organica la famiglia dei sistemi misti, perché essi vengono di volta in volta determinati per casi e circostanze specifiche, in relazione alle diverse esigenze politiche che si intende soddisfare: l'elevato numero di possibili varianti, se da un lato rende lo strumento ingegneristico flessibile, e quindi in grado di adattarsi meglio ai diversi contesti di applicazione, dall'altro comporta maggiori difficoltà a individuare e generalizzare chiaramente i loro effetti, se non entro limiti ben definiti⁶⁴.

⁶⁴ G. SCHEPIS, *I sistemi elettorali. Teoria ...*, cit., p. 213, ha classificato i sistemi misti in due categorie, distinguendo i sistemi in questione tra quelli basati sul collegio uninominale e quelli basati sullo scrutinio di lista. Una analisi approfondita sul tema è quella di A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Il Mulino, Bologna, 2005, pp.17 ss.. Lo studioso rileva la maggiore fluidità dei sistemi elettorali che, assieme alla destrutturazione del sistema partitico, all'inizio degli anni Novanta ha prodotto l'introduzione di nuovi sistemi, anche in assenza di una vera e propria discontinuità di regime. Nel definire e classificare i sistemi misti, egli parte dall'individuare le dimensioni definitorie dei sistemi elettorali maggioritari e proporzionali, guardando sia agli *input* (cosa sono) che agli *output* (cosa fanno, quali i loro obiettivi) dei sistemi stessi: a suo avviso gli elementi rilevanti sono il principio di rappresentanza – di maggioranza o proporzionale, a seconda che l'obiettivo sia selezionare i rappresentanti con il maggior numero di voti e, a livello aggregato, produrre un governo di un partito, agevolando il conseguimento della maggioranza parlamentare; o riflettere il più esattamente possibile i gruppi sociali e le forze politiche della popolazione - sul quale è incardinato il sistema e la formula elettorale adottata per tradurre nella realtà gli obiettivi che esso incarna. Su queste basi, egli definisce i sistemi misti sotto l'aspetto descrittivo e normativo: il primo ci dice che i sistemi misti adottano almeno due formule simultaneamente in una stessa elezione; il secondo ci dice che essi tentano di compendiare il principio di rappresentanza maggioritario e quello proporzionale, il che non si traduce in effetti distorsivi o selettivi mediani rispetto a sistemi solo proporzionali o solo maggioritari, potendo i sistemi misti «rivelarsi più proporzionalistici dei sistemi proporzionali o più disproporzionalistici dei sistemi maggioritari». Nell'ambito dei sistemi misti, la distinzione è collegata al duplice significato delle elezioni, intese come distribuzione dei seggi tra i partiti e come scelta dei rappresentanti: si avranno pertanto *sistemi misti a combinazione completa*, se sia l'uno che l'altro aspetto saranno determinati con formule sia maggioritarie che proporzionali; si avranno *sistemi misti a combinazione parziale* quando l'elezione dei rappresentanti avverrà con entrambe le formule, ma la ripartizione dei seggi tra i partiti si attuerà ricorrendo alla sola formula proporzionale. I sistemi misti vengono classificati in ragione della modalità di connessione tra formula maggioritaria e proporzionale: avremo così *combinazioni indipendenti*, dove le due formule coesistono e agiscono l'una indipendente dall'altra, ma in ambiti territoriali separati, o sovrapponendosi nell'intero territorio; e *dipendenti*, dove seggi in quota proporzionale correggono le distorsioni prodotte dalla formula maggioritaria; o dove una formula entra in azione solo se gli esiti prodotti dall'altra formula non rispettano le condizioni stabilite dal legislatore elettorale. Un ulteriore criterio distintivo utile a differenziare i sistemi misti, concerne le modalità di espressione del voto: a seconda che gli elettori abbiano 1 o 2 voti da esprimere per ciascuna delle due componenti del sistema, diversa sarà l'incidenza sul grado di libertà di scelta dell'elettore – che potrà eventualmente dividere il suo voto nel secondo caso – e sulle strategie dei partiti, che potrebbero essere diversificate tra quota maggioritaria e proporzionale. Dalla sua analisi, Chiaramonte rileva che nei sistemi misti con un solo

In origine, il motivo principale che ha indotto all'elaborazione di formule miste risiede nel tentare di tenere assieme l'espressione di fiducia personale dell'elettore al singolo candidato - tipica dei sistemi uninominali - e l'adesione ad un determinato insieme di valori rappresentato da un dato partito politico; la formula elettorale mista esprime dunque la ricerca di un punto di mediazione tra il principio personalistico e la funzione mediatrice dei partiti.

Il primo modello organico di sistema elettorale misto è quello proposto dallo statistico austriaco S. Geyerhahn⁶⁵ nel 1902, il cui scopo dichiarato era quello di superare l'allora radicato convincimento dell'incompatibilità tra sistema proporzionale e collegio uninominale, incompatibilità che nasceva proprio dalle diverse finalità che erano concettualmente alla base dei due meccanismi⁶⁶: a seconda se si riconosce maggiore importanza alla strutturazione del rapporto elettore ed eletto, oppure alla rappresentazione delle diverse volontà particolari che si aggregano in partiti, l'equilibrio del sistema misto potrà indirizzarsi per la selezione uninominale o per lo scrutinio di lista proporzionale. E ciò inciderà sicuramente sul rendimento della forma di governo, come vedremo nei capitoli successivi.

voto la contaminazione tra le componenti maggioritarie e proporzionali è più forte, poiché la loro fusione non consente a partiti e elettori di diversificare le loro strategie, risultando più distorsivi e selettivi rispetto a quelli misti con possibilità di esprimere due voti.

⁶⁵ Il sistema prevedeva una suddivisione del territorio in collegi uninominali numericamente inferiori al numero di rappresentanti da eleggere; la previsione di un collegamento facoltativo fra i singoli candidati; la possibilità per l'elettore di votare il candidato e quindi di esprimere un'indiretta adesione ad un determinato gruppo di candidati formatosi preventivamente; l'assegnazione dei seggi nei collegi uninominali attraverso le formule *majority*, *plurality*, oppure con il ballottaggio; il computo dei voti riportati dai gruppi di candidati e riparto proporzionale, fra tutti i gruppi, di tutti i seggi, in modo da determinare il numero di seggi spettante a ciascun gruppo; sottrazione finale dei seggi assegnati nei collegi uninominali dal totale dei seggi spettanti ad ogni singolo gruppo e riparto dei restanti ai candidati del gruppo che nel singolo collegio abbiano conseguito il maggior numero di voti; cfr. M. CARDUCCI, in *Rappresentare e governare*, (a cura di) O. MASSARI e G. PAQUINO, Il Mulino, 1994, pp. 181 e ss.

Il metodo in esame ha trovato applicazione nelle leggi elettorali politiche della Repubblica federale tedesca del 1949 e del 1953. In questa ultima elezione il metodo originario venne perfezionato con l'introduzione del doppio voto. Successivamente, nel 1956, vennero introdotte ulteriori modifiche, ossia la ripartizione dei mandati non più nell'ambito dei *Land* ma in tutto il territorio nazionale; e l'innalzamento dell'*Alternativklausel* da uno a tre seggi nei collegi uninominali. Circa la riconducibilità del sistema tedesco ai sistemi misti, vedi l'opinione di Sartori, richiamata nella successiva nota n. 68. Di una applicazione parziale del metodo *Geyerhahn* si può parlare in relazione al sistema adottato in Italia dal 1948 al 1993 per l'elezione del Senato. Sicuramente misto è il sistema adottato in Italia dal 1993 al 2005.

⁶⁶ secondo M. CARDUCCI, *Rappresentare e governare*, cit., p. 212 ss., i sistemi elettorali misti, per la loro elasticità applicativa, risulterebbero più di altri capaci di incidere nella dinamica dei rapporti tra i vari organi costituzionali.

Risulta chiaro che l'intento dei sostenitori di un misto tra formule maggioritarie e proporzionali, sia quello di eliminare i difetti e beneficiare dei soli pregi di ciascuna⁶⁷, così da determinare il sistema elettorale perfetto; ma è altrettanto evidente che non esiste un tale sistema, applicabile in tutti i contesti: in merito v'è chi⁶⁸ sostiene che i sistemi elettorali debbano mantenere un'unica logica interna, coerente con gli scopi da perseguire, per cui sarebbe errato chiedere contemporaneamente agli elettori di compiere scelte strategiche (sistema maggioritario) e scelte sincere (sistema proporzionale), perché li confonderebbe.

⁶⁷ Cfr. G. BALDINI, A PAPPALARDO, *Sistemi elettorali...*, cit., p. 52 e ss.. I due studiosi riprendono l'analisi svolta da Shugart e Wattemberg, in M.S. SHUGART e M.P. WATTEMBERG, *Conclusion: Are Mixed-Member Systems the Best of Both Worlds?*, in Idd. (a cura di), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 571 e ss., e classificano i sistemi misti facendo riferimento all'esistenza o meno di un collegamento nella distribuzione dei seggi e nell'espressione del voto. Pertanto, potrà aversi un meccanismo di compensazione nella distribuzione dei seggi in entrambe le direzioni: in senso sostanzialmente proporzionale, come avviene in Germania, o in senso maggioritario, come avvenuto nel sistema messicano tra il 1988 e il 1991. Per quanto concerne l'espressione del voto, essi riscontrano un legame solo parziale, come in Italia fino al 2005, o assente, come in Russia e in Giappone. I politologi statunitensi distinguono formule miste a dominante proporzionale e a dominante maggioritaria, a seconda che prevalga l'uno o l'altro aspetto; e tuttavia, nel rilevare che i sistemi misti combinano il meglio dei due mondi, ne sottolineano anche i difetti, come ad esempio - nel caso italiano - il meccanismo che consente il recupero dei perdenti nei collegi uninominali attraverso il ripescaggio proporzionale, o la complessità degli stessi sistemi, i quali, non prevedendo scelte chiare, non agevolano certo il cittadino nel cogliere quali sono le alternative in campo e quali le conseguenze di un certo esito elettorale. Allo stesso modo A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, cit., pp. 237 ss., rileva che non esiste, in astratto, un sistema elettorale ottimale, ma che il «rendimento di un qualsiasi sistema elettorale potrà essere più o meno soddisfacente rispetto ad un determinato obiettivo, ad un determinato contesto di applicazione e ad un determinato arco di tempo»; e ciò vale in particolare per i sistemi misti, a fronte dei quali gli elettori e i partiti troveranno una serie di incentivi che nessun altro sistema potrà offrire, anche perché la combinazione di maggioritario e proporzionale, altera in vario modo gli effetti tipici di ciascuna componente.

⁶⁸ V. G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 90, secondo cui l'idea di utilizzare sistemi misti deriva da una falsa percezione del sistema tedesco, che risulta essere misto in entrata ma proporzionale nell'esito (c.d. proporzionale personalizzato). A suo giudizio, un sistema è classificabile come misto se la composizione dei parlamentari è la sommatoria di una quota eletta in proporzione ed una eletta con meccanismi maggioritari, come l'Italia dal 1993 al 2005, il Giappone dal 1993, la Russia dal 1993. L'autore, pertanto, propone di distinguere tra sistemi *semi-misti*, ossia maggioritari-proporzionali in entrata ma non in esito, come sarebbe appunto quello tedesco, e sistemi *misti-misti*, ovvero maggioritari-proporzionali anche nella distribuzione dei seggi. Di diverso avviso è A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, cit., p. 35 ss., secondo cui invece quello tedesco è un sistema misto, in quanto pur riconoscendo che il livello decisivo ai fini della determinazione totale delle quote di seggi spettanti ai partiti è quello proporzionale, risulta difficile inquadrarlo come proporzionale *tout court*: altro obiettivo perseguito dal sistema tedesco, infatti, riguarda le modalità di selezione del personale politico, dove la metà di deputati rimane eletta in collegi uninominali con formula maggioritaria, assegnazione che pur rimanendo gerarchicamente subordinata all'azione della formula proporzionale, in ogni caso prevede che i candidati vincenti mantengano il seggio conquistato, il che sancisce il principio per cui la metà circa dei deputati al Bundestag rimane «eletta con metodo maggioritario, a prescindere dagli esiti che si hanno mediante l'applicazione del metodo proporzionale».

In linea generale, siamo di fronte a sistemi misti quando gli elementi correttivi apportati all'impianto base prevedano l'assegnazione di una certa quota di seggi con formula opposta. Pertanto, si possono distinguere sistemi proporzionali con una parte assegnata con formula maggioritaria – come il sistema per il rinnovo dei Consigli regionali in Italia dal 1995 al 1999 - e sistemi maggioritari con una parte assegnata con formula proporzionale, come la correzione che fu proposta al doppio turno francese da Georges Vedel, che avrebbe garantito un c.d. diritto di tribuna per i partiti che volessero essere solo rappresentati nell'Assemblea nazionale e non partecipare anche a maggioranze di governo; oppure il sistema vigente in Italia dal 1994 al 2005 per le elezioni politiche nazionali.

Da questa sintetica panoramica si evince che molteplici sono le formule elettorali adottabili, e ancora più numerose sono le possibili varianti a queste; inoltre, il tendenziale frequente ricorso a formule miste dimostra che i sistemi elettorali tendono a collocarsi non in due categorie rigidamente contrapposte, ma lungo una linea continua che va dal modello più selettivo a quello meno selettivo.

Pertanto, anticipando gli approfondimenti del secondo capitolo, le conseguenze che le formule elettorali producono sul sistema politico non sono catalogabili e prevedibili in astratto, ma sono strettamente condizionate dalla specifica formula adottata e dal contesto politico e sociale in cui questa agisce.

1.3. La legislazione elettorale di contorno

L'interesse che si presta prevalentemente ai sistemi elettorali è diretto all'esame delle modalità con cui il voto espresso dagli elettori si traduce in seggi da attribuire ai competitori dei singoli turni elettorali. Assai scarsa è, invece, l'attenzione alla legislazione c.d. "di contorno", ritenuta di scarsa importanza, di contorno appunto, e finalizzata a meri profili organizzativi, inidonei a determinare il risultato elettorale e, più in generale, ad avere effetti diretti sul sistema politico nazionale e/o locale.

Così non è. Al contrario, tale legislazione svolge un ruolo importante nella stessa struttura delle componenti del sistema politico, giungendo in taluni casi a determinarne gli aspetti fondamentali.

Con l'espressione legislazione elettorale di contorno si intende tutta la normativa che investe la fase preparatoria e successiva della votazione, tesa a regolamentare i comportamenti dei soggetti politici, e a far sì che la competizione elettorale sia leale e che i concorrenti abbiano parità di *chances*; essa, pertanto, detta quelle regole che stabiliscono le modalità di svolgimento delle campagne elettorali, il finanziamento della politica, il regime di ineleggibilità e delle incompatibilità parlamentari; aspetti questi che sicuramente interagiscono con il sistema elettorale in senso stretto nella determinazione dell'esito elettorale.

Le campagne elettorali rappresentano «tutte quelle attività poste in essere per vincere le elezioni attraverso la comunicazione con gli elettori al fine di informarli, persuaderli e mobilitarli»⁶⁹. Tali attività sono strettamente correlate alla natura degli attori – i partiti, i candidati, i gruppi di interesse – alla legislazione elettorale vigente – sistema elettorale, modalità di selezione delle candidature, finanziamento – ai mezzi di comunicazione impiegati – uso dei media, *social network*, digitale, volantinaggio, cartellonistica – il cui ambito sarà delineato dal grado di democraticità dei singoli contesti nazionali.

Le campagne elettorali risultano sempre più professionalizzate, personalizzate, costose, con il mezzo televisivo che si conferma un potente strumento di strutturazione della scelta elettorale⁷⁰. Da un punto di vista storico, esse hanno

⁶⁹ Così O. MASSARI, *Democrazia, partiti e campagne elettorali: quali cambiamenti?* in Riv. Italiani Europei, n. 3/2004, secondo cui, al di là delle specificità nazionali, è individuabile una linea di tendenza generale, tanto è vero che gli strateghi delle campagne elettorali studiano le tecniche di comunicazione vincenti degli altri, gli slogan più convincenti, come per es. il candidato premier Berlusconi del 1994 e del 2001, il cui «contratto con gli italiani» è ispirato dal «*contract with America*» del repubblicano Gringicht del 1994.

⁷⁰ In Italia la campagna elettorale è disciplinata essenzialmente dalle seguenti leggi: l. 212/56 che disciplina la propaganda elettorale; l. 130/75 che disciplina la propaganda elettorale e la presentazione delle candidature, delle liste nonché dei contrassegni nelle elezioni politiche, regionali, provinciali e comunali; l. 515/93 con cui il legislatore nazionale si è posto l'obiettivo di garantire la parità di trattamento tra i candidati, partiti e movimenti politici nell'accesso ai mezzi di informazione nei 30 giorni precedenti la data delle elezioni, attraverso la predisposizione di idonei spazi di propaganda nell'ambito del servizio radiotelevisivo pubblico, e imponendo il rispetto – da parte di emittenti private e dei quotidiani – delle regole della *par condicio*; ha altresì previsto nei 30 giorni precedenti le elezioni delle agevolazioni fiscali e postali per l'invio di materiale elettorale (art. 17), e agevolazioni per l'acquisto di materiale tipografico, e di messaggi politici ed elettorali su quotidiani e periodici (art. 18); l. 28/00 «Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e

seguito l'evoluzione del sistema partitico, nel senso che possiamo individuare una prima fase, pre-moderna, intorno agli anni cinquanta del secolo scorso, durante la quale venivano gestite dai partiti di massa, attraverso risorse umane e finanziarie interne agli stessi: qui prevaleva il contatto diretto con l'elettore, i comizi erano lo strumento comunicativo di collegamento, la stampa di partito il principale mezzo di informazione. In tale fase il mercato elettorale era prevalentemente stabile, con elettori fedeli al partito, per cui il compito principale delle organizzazioni di partito era mobilitare il proprio elettorato di riferimento. Le campagne moderne - dagli anni 60 agli anni 80 - vedono la diffusione del mezzo televisivo: qui i partiti di massa fanno posto ai partiti pigliatutto o a partiti professionali-elettorali; accanto ai dirigenti di partito appaiono figure nuove come specialisti di sondaggi, della comunicazione, delle relazioni pubbliche⁷¹. In questa fase il rapporto tra i partiti e l'elettorato, con un il messaggio televisivo calato dall'alto, è un rapporto passivo,

referendarie e per la comunicazione politica". La materia è altresì disciplinata anche dai provvedimenti emanati dalla Commissione parlamentare di vigilanza e dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni. In particolare la legge 28/00 detta disposizioni che disciplinano l'accesso all'informazione anche oltre il periodo di campagna elettorale, distinguendo la comunicazione politica - cioè le tribune politiche e gli altri programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche (art. 2, co. 2) - dall'informazione politica (art. 5) - ossia la diffusione di notizie nei programmi di informazione (programmi di approfondimento a conduzione giornalistica, correlati a temi di attualità e di cronaca). La prima è sottoposta alla disciplina della *par condicio*, regolate da un riparto preciso degli spazi tra i competitori politici che garantisca imparzialità ed equità di accesso; la seconda no. La distinzione tra i due modelli comunicativi ha superato l'esame della Corte Costituzionale (sent. 155/02). Su di essa è intervenuta di recente la Commissione parlamentare di vigilanza sui servizi radiotelevisivi con regolamento del 9/02/2010, che ha provocato le delibere dell'Agcom n. 24/10/CSP e n. 25/10/CSP, aventi ad oggetto la *par condicio* per le elezioni regionali del 28 e 29/03/2010, le quali hanno imposto alla Rai l'equiparazione dell'informazione politica alla comunicazione quanto alle regole applicabili, producendo come effetto la chiusura delle trasmissioni di approfondimento politico. A seguito dell'ordinanza Tar Lazio Sez. III n. 1179 del 12/3/2010, che ha consentito alle emittenti private di sottrarsi al regolamento dell'Agcom in tema di *par condicio* elettorale, l'Autorità aveva fatto appello proprio al cda Rai e alla commissione di Vigilanza affinché modificassero le proprie decisioni, al fine di evitare che la Rai restasse senza trasmissioni di approfondimento fino al termine delle elezioni regionali. Il cda RAI - che aveva sospeso per "prudenza" le suddette trasmissioni, ha richiesto un nuovo intervento della Vigilanza, che non ha votato alcuna modifica al proprio regolamento; sul punto cfr. G. DE MINICO, *Silenzi elettorale e Costituzione*, in *Dir. soc.*, 2, 2010, pp. 221-238. Contrario alla ricostruzione della giurista C. FUSARO, *Il c.d. "silenzio elettorale": una polemica, a ben vedere, pretestuosa*, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11/04/2010.

La l. 28/00 prevede inoltre i c.d. messaggi politici autogestiti, consistenti in un'esposizione motivata di un programma o di un'opinione politica (art. 3); un'informazione puntuale sulle modalità di voto nei confronti dei cittadini da parte delle emittenti radiotelevisive pubbliche e private (art. 9 comma 2); il divieto di rendere pubblici o, comunque, diffondere i risultati di sondaggi demoscopici sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti politici e di voto degli elettori, anche se effettuati in un periodo antecedente, nei 15 giorni precedenti le elezioni (art. 8).

⁷¹ È doveroso qui segnalare che un adeguato livello di qualità democratica - in presenza di mezzi di informazione radio-televisivi pubblici e privati quali strumenti di strutturazione delle scelte elettorali - esige una netta separazione tra esercizio di funzioni politiche e controllo dei mezzi di comunicazione di massa, nonché pluralismo e pari opportunità nella informazione politica.

unilaterale, senza interazione; appaiono i primi sondaggi, aumenta la personalizzazione, come negli USA, dove si afferma la campagna incentrata sul candidato (*candidate-centered*). A partire dagli anni 90 (fase post-moderna) negli USA, e poi anche in altri sistemi democratici, la competizione è più accentuata perché si riducono gli elettorati di appartenenza, aumenta la volatilità elettorale, diminuisce l'identificazione partitica. Il mezzo televisivo perde il monopolio comunicativo di fronte a nuove fonti di comunicazione (*Internet, blog, social network*)⁷². Ora la campagna elettorale tende ad essere permanente e costosa, con un ricorso costante e programmato ai sondaggi, ai *focus groups*, e a tutte le varie forme di interazione con i differenti pubblici. In particolare, i sondaggi pre-elettorali e le indagini demoscopiche risultano sempre più utilizzati dai *leaders* di partito per orientare il partito al suo interno e come strumento di pressione all'esterno⁷³.

Nelle moderne democrazie pluraliste la politica richiede ingenti risorse, alla luce anche del massiccio uso delle nuove tecniche di comunicazione; pertanto è preoccupazione diffusa evitare che solo chi possieda o controlli ingenti risorse

⁷² Sull'utilizzo delle nuove tecnologie quali nuove forme di organizzazione politica capaci di dar vita a forme di partecipazione alla vita politica alternative e sostitutive degli stessi partiti, cfr. F. PIZZETTI, *Partiti politici e nuove tecnologie*, XXIII Convegno annuale AIC su *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Alessandria, 17 e 18/10/2008.

⁷³ Sulla loro opportunità il dibattito è aperto: alcuni ritengono che siano utili ad orientare l'offerta dei partiti alle istanze del corpo elettorale, nonché ad aiutare «l'elettore a ridurre i margini di incertezza nelle sue scelte e quindi faciliterebbe un comportamento razionale [...] Soprattutto nel caso dei sistemi maggioritari. Il vero problema è quello della regolamentazione del loro uso»; in tal senso cfr. R. D'ALIMONTE e A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano: le opportunità e le scelte*, in S. BARTOLINI e R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario ma non troppo*, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 74, nota n. 33; altri ritengono che essi servano solo come strumento di rafforzamento dell'opinione pseudo-prevalente. Secondo F. LANCHESTER, *I sondaggi di opinione in campo politico e la legislazione elettorale italiana (Relazione al Convegno sul tema "Aree metropolitane: definizione, funzioni e comportamenti elettorali"*, Roma, 1-3 ottobre 1997, in Rass. Parl. 1998, n. 1, p. 53, «lo stesso sondaggio può ledere il principio di uguaglianza delle opportunità tra i candidati, se alcuni non possono permetterselo. Il problema non sta nella legittimità del sondaggio, ma nell'uso che se ne fa: la soluzione non è quindi il divieto del sondaggio, ma quello di stabilire *standards* tecnici indispensabili, rendendone obbligatoria la loro pubblicazione». Il giurista sottolinea come l'uso dei messaggi telefonici preregistrati, degli *sms*, dei *blogs* e delle nuove tecnologie in genere, influenzi la propaganda elettorale: si pensi in tal senso alla elaborazione dei programmi e la ricerca dei fondi attraverso i numeri verdi, all'idea che solo il cablaggio di un paese potrà garantire vera democrazia. Da qui il rischio che si introduca una nuova barriera censitaria o capacitaria per il cittadino; cfr. G. DE MINICO, *Regulation, banda larga e servizio universale. Immobilismo o innovazione?*, in *Pol. Dir.*, 4, 2009. Sui rischi connessi alle trasformazioni delle campagne elettorali per mezzo delle tecnologie, e sulla necessità che le stesse, perché abbiano successo, non possano prescindere dai partiti politici, e dalle loro organizzazioni cfr. O. MASSARI, in *Democrazia, partiti e campagne elettorali*, ..., cit., secondo cui non è sufficiente l'utilizzo delle nuove tecnologie se le stesse non vengono affiancate, perché si realizzi una campagna vittoriosa, da una mobilitazione dell'elettorato attraverso il capillari rapporti personali sul territorio tra le varie articolazioni del partito, ossia gli eletti, i quadri intermedi, i militanti, ed il suo potenziale bacino elettorale.

economiche possa conquistare la titolarità del potere politico; da qui la tendenza ad introdurre forme di finanziamento pubblico, in modo da garantire a tutti i soggetti politici pari opportunità nella competizione elettorale. Da una analisi comparata si evince che negli ordinamenti europei vi è una diffusa tendenza alla istituzionalizzazione del finanziamento pubblico diretto e indiretto dei partiti, anche in ordinamenti, come ad esempio quello irlandese, non favorevoli alla istituzionalizzazione dei partiti: le differenze che si riscontrano tra i vari paesi concernono essenzialmente la cultura politica dei *leaders* e dei soggetti politici, e l'efficacia dei controlli istituiti dagli ordinamenti interni⁷⁴.

Il problema del finanziamento pubblico dei partiti è sempre stato presente nella storia italiana: fenomeni di corruzione in Italia meridionale erano già all'ordine del giorno nel dibattito parlamentare subito dopo l'unità d'Italia. L'ordinamento repubblicano nella sua fase costituente, pur riconoscendo funzioni pubblicistiche ai partiti ex art. 49 Cost., ha visto prevalere l'interesse comune degli attori politici a non costruire un sistema di controlli incisivi: le iniziative di chi, come don Sturzo o Calamandrei, proponevano una limitazione alle spese elettorali e una regolamentazione dei partiti anche al loro interno, non ebbero alcun successo.

In Italia il finanziamento pubblico delle campagne elettorali è introdotto dalla legge n. 195/74 (c.d. L. Piccoli)⁷⁵; dopo il referendum fallito dell'11 giugno 1978⁷⁶, in pieno clima di sfiducia nei confronti dei partiti, nel 1993 con referendum dall'esito schiacciante⁷⁷, vennero abrogati gli artt. 3 e 9 della l. n. 195/74. Eliminato il

⁷⁴ Cfr. F. LANCHESTER, *Gli Strumenti...*, cit., p. 302.

⁷⁵ Essa prevedeva il finanziamento dei soli partiti presenti in Parlamento, attraverso un contributo per le attività dei partiti ed un rimborso delle spese elettorali, con l'effetto di penalizzare le nuove formazioni politiche. La legge trova la sua *ratio* nel dover assicurare l'opinione pubblica sul fatto che i partiti, attraverso il sostentamento diretto dello Stato, non incorrerebbero in reati di corruzione o collusione con i grandi gruppi economici; ma di fatto il finanziamento pubblico si aggiungeva e non si sostituiva a quello illegale. Con legge n. 659/81 si introduce un divieto di percepire finanziamenti da strutture pubbliche e un obbligo di pubblicità di iscrizione a bilancio dei finanziamenti provenienti da privati.

⁷⁶ Secondo i promotori del referendum abrogativo della legge Piccoli, lo Stato dovrebbe favorire tutti i cittadini attraverso servizi a basso costo, e non garantire le strutture e gli apparati di partito, che dovrebbero essere autofinanziati dagli iscritti. Il segnale espresso dall'esito del referendum, con i sì che comunque raggiunsero il 43,6 %, nonostante l'invito dei partiti a votare no, non venne raccolto dalla classe politica di allora. Anzi, il Parlamento nel 1981 con legge n. 659 raddoppiò i finanziamenti pubblici ai partiti.

⁷⁷ Amato, capo del governo, ne aveva preso atto con parole nette: «Cerchiamo di essere consapevoli: l'abolizione del finanziamento statale non è fine a se stessa, esprime qualcosa di più, il ripudio del partito parificato agli organi pubblici e collocato tra essi»; in *Corriere della Sera*, 14 novembre 2006.

contributo ai partiti, rimase in piedi solo il rimborso delle spese elettorali, ma nel corso dello stesso anno il Parlamento approva la l. n. 515/93 che aggiorna le norme già esistenti sui rimborsi elettorali⁷⁸. Successivamente, con legge n. 2/97, è stata introdotta la contribuzione volontaria ai partiti, attribuendo a ciascun contribuente la facoltà di destinare una quota pari al 4 per mille dell'irpef - contributo non a favore di un determinato partito, ma a favore di tutti i partiti. Tale meccanismo implicava che solo ex post, e con grossi ritardi nella comunicazione dei dati, era possibile accertare la somma da ripartire tra i soggetti destinatari del contributo stesso. Con legge n. 157/99 si reintroduce di fatto il finanziamento pubblico completo ai partiti, sotto forma di rimborso elettorale: il contributo per il rimborso infatti è slegato dalle spese effettivamente sostenute per le campagne elettorali e riconosciute legittime alla verifica da parte del Collegio regionale di garanzia elettorale istituiti presso le Corti di Appello. La legge prevede 5 fondi (elezioni Camera, Senato, Parlamento Europeo, Consigli regionali, referendum). Nel 2002 la legge n. 156 abbassa dal 4% al 1% la soglia minima dei voti espressi in ambito nazionale per ottenere il rimborso (*rectius* finanziamento) elettorale, così da assicurare l'esistenza anche delle formazioni politiche minori, ma al tempo stesso contribuendo ad alimentare la frammentazione del sistema politico. Infine, con legge n. 512/06 l'erogazione è dovuta per tutti e 5 gli anni della legislatura, indipendentemente dalla durata effettiva⁷⁹.

⁷⁸ Sono previsti limiti di spesa per la campagna elettorale nei confronti di ciascun candidato in una circoscrizione o in un collegio nella misura fissata dall'art. 7, comma 1, della L. 515/93 (€ 52.000,00 per ogni circoscrizione o collegio + € 0,01 per ogni cittadino residente nelle circoscrizioni o collegi elettorali nei quali il candidato si presenta); e nei confronti di partiti e movimenti politici (somma data dal prodotto dell'importo di € 1,00 per il numero complessivo dei cittadini iscritti nelle liste elettorali delle circoscrizioni (o collegi) in cui il partito o movimento o lista presenta candidature, a tal fine sommando le iscrizioni nelle liste elettorali per la Camera e quelle per il Senato) ai sensi dell'art. 10, comma 1, della L. 515/93, nel testo modificato dagli artt. 3-*ter* e 3-*quater* del D.L. 3 gennaio 2006, n. 1, conv. con modificazioni dalla L. n. 22 del 27 gennaio 2006.

⁷⁹ Dai dati forniti dalla Corte dei Conti, Collegio di Controllo sulle spese elettorali (Referto ai Presidenti delle Camere sui consuntivi delle spese e sui relativi finanziamenti riguardanti le formazioni politiche che hanno sostenuto la campagna per le elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica del 13-14 aprile 2008, pag. 179-180) risulta che per le elezioni politiche, europee e regionali tenutesi dal 1994 al 2008, a fronte di € 579.004.383,83 per spese riconosciute, sono stati erogati contributi statali per € 2.253.612.233,79.

Sono poi intervenuti l'articolo 2, comma 275 della legge n. 244 del 24/12/2007 e l'articolo 5, comma 4, del d. l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, in legge n. 122 del 30/7/2010, a ridurre i rimborsi rispettivamente del 10% ciascuno, nonché l'art. 6.1 del d.l. n. 98 del 2011, convertito con modificazioni in legge n. 111 del 15/07/2011, che li ha ulteriormente ridotti del 10%, per un risparmio complessivo del 30%. L'art. 6.2 dell'ultimo atto richiamato ha poi previsto che a decorrere dalle prossime elezioni il

Nell'ambito della legislazione elettorale di contorno, oltre agli argomenti sopra richiamati, che troveranno riscontro nel prosieguo del lavoro di ricerca, sussistono ulteriori temi, per i quali si farà qui solo un brevissimo cenno: si tratta dell'ineleggibilità e incompatibilità dei candidati, istituti tradizionali nel nostro ordinamento, la cui distinzione - risalente al periodo statutario - ancora oggi anima il dibattito, anche a causa della disarticolata e disomogenea evoluzione legislativa in materia⁸⁰. Sappiamo che l'atteggiamento del Giudice delle leggi nei confronti del legislatore ordinario⁸¹ è di forte cautela⁸².

versamento delle quote dei rimborsi per il rinnovo delle Camere sarà interrotto in caso di scioglimento anticipato.

⁸⁰ Sulle varie definizioni concettuali ed elaborazione dei diversi criteri di classificazione dei due istituti, v. L. ELIA, *Incertezza di concetti e di pronunzie in tema di ineleggibilità nella più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1972, pp. 1046 e ss.; G. FERRARI, *Elezioni (Teoria generale)*, cit., p. 645; N. LUPO e G. RIVOSECCHI, *La disciplina delle incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità con il mandato parlamentare*, in D'ALIMONTE R. e FUSARO C., (a cura di), *La Legislazione elettorale italiana. Come migliorarla e perché*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 259-290.

Tra i diversi disegni di legge presentati nel corso della presente legislatura sulla materia, si segnala l'A.S. n. 1971 del 22/01/2010 di modifica degli artt. 66 e 134 della Costituzione. In esso si propone - prendendo ad esempio il modello tedesco, ritenuto più adatto al nostro assetto istituzionale per la sua flessibilità, rispetto al modello francese che trasferisce completamente il potere di verifica all'organo di giustizia costituzionale - di imporre tempi certi e più brevi per la decisione sulle elezioni contestate e sui casi di incompatibilità ed ineleggibilità dei parlamentari, attraverso la possibilità di proporre appello alla Corte Costituzionale sulle decisioni prese dal (o sull'inerzia del) Parlamento da parte degli interessati, nonché da un decimo della Camera che ha adottato la deliberazione (proposta già segnalata da Mortati in Costituente). Va qui rimarcata la coerenza sistemica di tale proposta di modifica dell'art. 66 cost., volta ad evitare il dilagare di fenomeni di interpretazioni partigiane assai pericolose, in quanto meccanismo di bilanciamento all'interno di una democrazia a forte vocazione maggioritaria, dove ancor più sono necessari quei limiti e contrappesi nei confronti degli organi decidenti, che regolano l'equilibrio dell'intero sistema istituzionale.

⁸¹ Cfr. Sentenze Corte Cost. nn. 42/61, 46/69, 166/72, 235/88, 97/91, 465/2005. Nella sent. 141/96, la Corte ha ribadito che «le restrizioni del contenuto di un diritto inviolabile sono ammissibili solo nei limiti indispensabili alla tutela di altri interessi di rango costituzionale, e ciò in base alla regola della necessità e della ragionevole proporzionalità di tale limitazione». L'art. 65 Cost., 1° comma, rimanda alla legislazione ordinaria la determinazione delle relative cause, e poiché esse costituiscono delle limitazioni ad un diritto fondamentale quale l'elettorato passivo, la Corte costituzionale ha sempre sottolineato che la ineleggibilità debba essere l'eccezione, rispetto alla regola della eleggibilità; conseguentemente, ed in considerazione della necessità di assicurare un'interpretazione stretta dell'ineleggibilità alla luce dell'art. 51 Cost., ne deriva che il legislatore ordinario deve tipizzare in maniera precisa e determinata le singole ipotesi di ineleggibilità e di incompatibilità.

⁸² «L'ineleggibilità (parlamentare) non può essere qualunque limite legislativo all'elettorato passivo, ma è quel che giurisprudenza costante e consolidato consenso dottrinale ritengono essere tale, anche sulla base di scelte legislative costanti e ragionevoli», così N. ZANON, *Sull'estensione alle cariche parlamentari dell'istituto dell'incandidabilità*, Quaderni Costituzionali, 01/2008, p. 5.

La Consulta, nella recente sent. 283/2010, ha definito l'ineleggibilità come «la situazione idonea a provocare effetti distorsivi nella parità di condizioni tra i vari candidati, nel senso che il soggetto non eleggibile può variamente influenzare a suo favore il corpo elettorale»; e l'incompatibilità come «una situazione che non ha riflessi nella parità di condizioni, ma che attiene alla concreta possibilità di esercitare pienamente le funzioni connesse alla carica anche per motivi concernenti il conflitto di interessi nel quale il soggetto verrebbe a trovarsi se fosse eletto».

Una definizione in chiave teleologica o funzionale⁸³, che colga il differente ancoraggio ai principi costituzionali che caratterizza i due istituti, ci dice che l'ineleggibilità è strumentale alla tutela della sfera dei diritti politici, al corretto svolgimento delle competizioni elettorali. Qui l'intento è quello di garantire la eguale e libera espressione del voto, il libero convincimento dell'elettore rispetto a qualsiasi possibilità di *captatio benevolentiae* o di *metus publicae potestatis*, in virtù di particolari posizioni rivestite dai candidati; l'incompatibilità, invece, mira a garantire il corretto adempimento del mandato elettorale e della funzione pubblica. All'interno del tema della incompatibilità si colloca la questione del conflitto tra interessi pubblici e privati nell'esercizio di pubbliche funzioni, fortemente sentito in Italia per la presenza di un leader politico avente notevoli attività di interesse sociale⁸⁴.

⁸³ Guardando al fine che i due istituti intendono perseguire, si può dire che l'ineleggibilità «mira a tutelare il diritto di voto (art. 48 cost.) e l'uguaglianza effettiva tra i competitori (art. 51 e 3 cost.); l'incompatibilità, invece, tende a garantire «il libero esercizio del mandato parlamentare (art. 67 cost.), nonché l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione (art. 97 cost.)», così G. E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Giuffrè, 2001, p. 151.

Le cause di ineleggibilità a deputato e senatore, disciplinate dal d.P.R. 361/1957, T.U. per la elezione della Camera, che si applica anche alla elezione del Senato in forza del rinvio contenuto nell'articolo 5 del decreto legislativo 533/93, T.U. per l'elezione del Senato della Repubblica, sono riconducibili a tre gruppi: un primo gruppo è dato dai titolari di cariche di governo di enti locali, alti funzionari e ufficiali dello Stato, i quali possono influenzare il cittadino nel voto attraverso lo sfruttamento del proprio ruolo istituzionale. Tali cause non hanno effetto qualora l'esercizio delle relative funzioni sia cessato almeno 180 giorni prima della data di scadenza della legislatura (art. 7.2). Un'ipotesi specifica di ineleggibilità è quella a carico dei magistrati nelle circoscrizioni elettorali sottoposte, in tutto o in parte, alla giurisdizione degli uffici ai quali sono stati assegnati nei sei mesi antecedenti. In ogni caso i magistrati per essere eleggibili devono trovarsi in aspettativa all'atto dell'accettazione della candidatura (art. 8). Un secondo gruppo riguarda coloro che abbiano rapporti con Governi stranieri: diplomatici, consoli (art. 9). Un terzo gruppo concerne coloro che siano titolari di particolari rapporti economici o di affari con lo Stato: i concessionari di pubblici servizi di notevole entità economica; i rappresentanti, amministratori e dirigenti di società e imprese private sussidiate dallo Stato in modo continuativo (art. 10). Non sono infine eleggibili a membro del Parlamento il direttore generale, il direttore amministrativo e il direttore sanitario di un'Azienda sanitaria locale, salvo che le funzioni esercitate non siano cessate almeno 180 giorni prima della data di scadenza della legislatura. (d.lgs. 502/1992, art. 3.9).

Un complesso di cause d'incompatibilità tra l'ufficio di parlamentare ed altre cariche sono definite direttamente dalla Costituzione o da leggi costituzionali: art. 65.2 Cost., art. 84.2 Cost., art. 104.7 Cost., art. 122.2 Cost., art. 135.6 Cost.. L'art. 65 Cost. demanda alla legge il compito di determinare le ulteriori cause di incompatibilità.

⁸⁴ Il legislatore nazionale ha approvato la legge n. 215/04, la quale si propone di assicurare che i titolari di cariche di Governo svolgano la loro attività nell'esclusivo interesse pubblico, prevenendo la formazione di conflitti di interessi, situazione in cui il titolare di una carica di Governo si viene a trovare allorché partecipi a deliberazioni concernenti materie, rispetto alle quali egli è direttamente o indirettamente portatore di interessi privati, che possono confliggere con interessi pubblici, o quando adotti atti che incidono sul patrimonio di un membro del governo o di un suo familiare, o sulle sue imprese, e che procuri un danno per l'interesse pubblico. Sull'osservanza delle legge vigila l'AGCOM. Questo atto normativo fu duramente criticato dall'allora opposizione di centro sinistra in quanto

proporrebbe in sostanza norme che puniscono in maniera peraltro non incisiva il conflitto d'interesse, senza però prevenirlo. Nel corso della XV legislatura fu presentata una proposta di legge (A.C. n. 1318 del 7/7/2006), il cui iter si è interrotto a causa dello scioglimento anticipato delle Camere, che intendeva regolamentare l'ipotesi in cui membri del governo possiedano partecipazioni rilevanti nel settore dell'informazione e delle comunicazioni di massa, tali da alterare il libero formarsi del consenso politico, e dunque colmare una lacuna legislativa adeguando l'ordinamento italiano a quello di altre democrazie occidentali già dotate di organismi e norme capaci di risolvere i conflitti di interesse. L'iniziativa prevedeva l'istituzione di un'Autorità garante con il compito di individuare le attività degli interessati suscettibili di generare un conflitto di interessi e, laddove necessario, il potere di intervenire efficacemente - attraverso il conferimento del patrimonio ad una gestione fiduciaria, o in taluni casi un'offerta pubblica di vendita - per prevenire o sanare tale conflitto, tenendo presente che il possesso, anche per interposta persona, di partecipazioni rilevanti in imprese operanti nei settori della difesa, energia, servizi erogati in concessione o autorizzazione, nonché concessionarie di pubblicità e imprese dell'informazione giornalistica e radio-televisiva editrici di testate a diffusione nazionale, è in ogni caso suscettibile di determinare conflitti di interessi.

Capitolo II

LE INTERFERENZE TRA SISTEMA ELETTORALE, SISTEMA POLITICO E FORMA DI GOVERNO

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. L'influenza del sistema elettorale sull'elettore. 2.1. *Il voto "utile" (o strategico) ed il voto "sincero"*. 2.2. *Sistema elettorale e partecipazione politica*. 3. Effetti diretti o meccanici sui partiti. 3.1. *L'influenza sul sistema dei partiti*. 3.2. *L'influenza sull'organizzazione interna dei partiti*. 4. Le "leggi" di Duverger. 4.1. *Le critiche e le revisioni delle leggi di Duverger*. 4.2. *La riformulazione sartoriana delle leggi duvergeriane*. 5. Sistema elettorale e forma di governo. 5.1. *La riflessione della dottrina italiana..* 5.2. *Il sistema elettorale come strumento di "ingegneria politica". Sistemi partitici consolidati e i sistemi partitici non strutturati (o ad elevata fluidità)*. 5.3. *L'influenza sulla stabilità governativa*.

1. Introduzione

Dopo aver analizzato la struttura dei sistemi elettorali, l'oggetto di indagine del presente lavoro si sposta su quale sia la funzione o le funzioni che questi esercitano nei regimi democratici, e di conseguenza, quali i loro effetti¹.

Preliminarmente va detto che, nell'ambito della vastissima letteratura inerente l'argomento, possiamo tenere distinte due scuole di pensiero tra loro contrapposte, all'interno delle quali sussistono numerose sfumature: c'è chi ritiene che le regole elettorali abbiano una sistematica capacità manipolativa, riassumibile in valide

¹ M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in Enc. Dir., Annali III, Milano, Giuffrè, 2010, p. 586, osserva che per i sistemi elettorali occorre distinguere tra il "principio" sul quale essi si fondano e gli "effetti" che producono, non necessariamente coincidenti, e che pertanto è utile catalogare i sistemi elettorali solo in base al principio fondativo, in sistemi maggioritari e proporzionali. A riprova di ciò, cita un sistema di impianto proporzionale come quello tedesco o quello spagnolo, i quali non determinano necessariamente effetti proporzionalistici, a causa della clausola di sbarramento nel primo caso, della ridotta dimensione delle circoscrizioni nel secondo; ed ancora, il caso italiano dal 1993 al 2005, dove un sistema prevalentemente maggioritario produceva effetti proporzionali non solo per la doppia scheda, ma soprattutto a causa della struttura del sistema partitico, che vedeva proporzionalizzare il collegio uninominale attraverso accordi pre-elettorali spartitori della quota maggioritaria tra i partiti in coalizione, che finivano con l'esaltare il potere di ricatto dei partiti minori.

generalizzazioni comparate²; e chi, invece, ritiene che le relazioni sociali siano irriducibili a leggi scientifiche, per cui «lo studio comparato dei sistemi elettorali e dei sistemi partitici serve ad illuminare ciò che è unico [...] piuttosto che a produrre generalizzazioni», ed ancora «ogni teoria che faccia del sistema elettorale una causa fondamentale nello sviluppo dei sistemi partitici è insostenibile»³.

Altro aspetto preliminare, riguarda che cosa sia causa di che cosa: vale a dire, se è il sistema elettorale che manipola, o al contrario esso non sia conseguenza di qualcos'altro⁴: tenendo presente le due posizioni sopra delineate, i teorici istituzionalisti da una parte, e i teorici del determinismo sociale dall'altro, l'attenzione sarà rivolta all'elemento istituzionale, ossia agli effetti della variabile elettorale, ma nella piena consapevolezza che il ruolo causale del sistema elettorale è sempre *relativo* e *variabile*: in un contesto favorevole, può essere predominante, ma mai esclusivo; in un contesto neutro sarà diviso con altri fattori concorrenti; in altri casi rimarrà secondario o insignificante⁵.

² Tra tutti G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., pag. 15; per la dottrina internazionale si faccia riferimento a G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali...*, cit., p. 68 e ss., dove sul punto richiamano W.H. RIKER, *The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science*, in *American Political Science Review*, LXXVI, 3, 1982, p. 753-766; G. W. COX, *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge University Press, Cambridge; R. TAAGEPERA e M. S. SHUGART, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press, 1989; M. DUVERGER, *Duverger's Laws: Forty Years Later*, in A. Lijphart, B. Grofman (a cura di), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, Praeger, New York, 1986, p. 69-84.

³ Così V. BOGDANOR, *Conclusion*, in V. BOGDANOR, D.H. BUTLER (a cura di), *Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Political Consequences*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983, p. 261; e sulla stessa linea cfr. W. J. M. MACKENZIE, *The Export of Electoral Systems*, in "Political Studies", II, 2, 1957, p. 240-257, in G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali...*, cit., p. 70.

⁴ Alcuni studiosi, tra cui J.C. GRUMM, *Theories of Electoral systems*, in *Midwest Journal of Political Science*, II, 2, 1958, p. 357 e ss.; V. BOGDANOR, cit., p. 254 e ss., ritengono che sia il sistema partitico ad influenzare la scelta del sistema elettorale e non viceversa. Questi sociologi politici partono dalla premessa fondamentale che i sistemi pluripartitici europei sono il prodotto del numero e del tipo di fratture (*cleavages*) sociali, mentre i sistemi elettorali sono privi di conseguenze, o hanno un ruolo assai marginale. Al contrario, i teorici del determinismo istituzionale (tra cui Riker, Duverger, Cox, Taagepera, Shugart,) condividono la posizione di G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 39, secondo cui «niente è senza causa: qualsiasi cosa è causata da qualcosa, e a sua volta, la conseguenza di qualcosa diventa la causa di qualche altra cosa[...] per cui una volta insediati i sistemi elettorali diventano *fattori causanti* che producono, a loro volta, le loro conseguenze».

⁵ Sul punto si condivide pienamente C. FUSARO nei suoi scritti depositati all'Audizione dinanzi alla I Commissione Affari Costituzionali Senato del 22/06/2011 in tema di Riforma elettorale, dove l'autore in via preliminare chiarisce che non si può e non si deve pretendere che «applicando determinate formule, si possano ottenere sempre, comunque e certissimamente determinati risultati ("ingegneristicamente") [...] (e che le questioni elettorali) sono ambiti nei quali non si possono e non si devono nutrire acritiche certezze» (mio il corsivo).

Fisichella⁶ ha precisato che lo strumento elettorale è innanzitutto volto - insieme agli altri strumenti politici - a contribuire alla realizzazione delle finalità proprie di un regime democratico, ossia di un regime che funzioni come sistema di potere e come sistema di controllo sul potere: esso, pertanto, in quanto mezzo di creazione dei corpi rappresentativi, è strettamente connesso alla evoluzione storica della natura di questi. Da ciò ne consegue, secondo lo studioso, che quando le assemblee parlamentari rivestono il ruolo di organismi della società incaricati di trattare con il potere politico, per cui esercitano essenzialmente una funzione di controllo e vigilanza, allora è attendibile che l'assemblea rappresenti, riproponendola nella sua composizione, la varietà di opinioni e contrasto di interessi che animano la società civile. Con l'affermarsi dello stato liberale, la natura dei parlamenti muta: da corpi della società diventano organi dello Stato, aggiungono funzioni deliberative a quelle di controllo e, pertanto, in quanto organi decisionali, diventa altrettanto essenziale far sì che - perché funzionino - siano sintesi di quella pluralità e varietà di opinioni e interessi sociali da cui derivano. Allora il sistema elettorale, in tale prospettiva, assolve due funzioni⁷: quello di strumento che dà luogo a corpi elettivi la cui composizione riproduce su scala ridotta la nazione da essi rappresentata; quello di riduzione del molteplice al singolo, al fine di garantire il pieno svolgimento dell'attività di governo. Il problema di fondo è la ricerca di un punto di equilibrio tra queste due esigenze, che non dipende esclusivamente dal sistema elettorale, ma

⁶ D. FISICHELLA, *Elezioni (sistemi elettorali)*, cit., p. 652.

⁷ Per Fisichella, qui rileva il concetto di rappresentanza politica nelle sue diverse accezioni: nel primo caso essa va intesa nel suo significato di corrispondenza, di somiglianza, e dunque come rappresentatività; nel secondo caso, creandosi in capo al rappresentante un obbligo politico, non giuridico, di rispondere responsabilmente ai rappresentati, va intesa come rispondenza, ossia come responsabilità. Nella prima ipotesi - la corrispondenza - v'è un'esigenza deontologica da soddisfare, che è quella di considerare tutti i voti uguali, con uguale peso rappresentativo; nella seconda - la rispondenza - v'è un'esigenza funzionale da soddisfare, ossia quella di garantire responsabilità politica nei rappresentanti. L'autore osserva sul punto che «sistemi elettorali deboli in ordine alla attitudine manipolativa garantiscono alle assemblee un alto grado di rappresentatività. Viceversa i sistemi manipolativamente forti conferiscono ai parlamenti un grado minore di rappresentatività». Da qui ne deriva che se la rappresentatività ostacola la responsabilità, allora saranno funzionalmente necessari sistemi elettorali forti, idonei cioè a ridurre l'eccesso di rappresentatività; cfr. D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia*, cit., p. 307 e ss.; vedi anche nota n. 29, Cap. I.

dalla combinazione di questo con il sistema partitico nell'ambito di un dato sistema politico-istituzionale⁸.

Il lavoro del presente capitolo verterà pertanto sugli effetti⁹ dei sistemi elettorali sull'elettore, sul sistema partitico, sulla stabilità di governo, avendo presente che ciascun sistema elettorale non produce sempre gli stessi effetti. Questi variano a seconda del contesto nel quale i sistemi sono inseriti, ed in particolare nel contesto socio-culturale in cui operano i partiti, nonché del livello di strutturazione di questi ultimi. Nei confronti della stabilità governativa, la variabile sistema elettorale non è l'unico elemento, ma uno degli elementi che eventualmente contribuisce a raggiungerla.

2. L'influenza del sistema elettorale sull'elettore

Il punto di domanda è se il sistema elettorale possa incidere sull'elettore al punto da influenzarne la sua scelta. A livello teorico, è possibile ricorrere al modello dell'elettore "razionale"¹⁰, assumendo cioè che costui scelga tendendo a massimizzare il risultato, ossia l'impatto del suo voto sull'esito della singola competizione elettorale, e così favorire al massimo il candidato di sua preferenza.

⁸ D. FISICHELLA, *Elezioni (sistemi elettorali)*, cit., p. 655. Sull'interferenza tra principio rappresentativo, principio di responsabilità, sistemi elettorali e forma di governo, cfr. L. PRIMICERIO, *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia rappresentativa*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 69 e ss.. L'argomento è trattato al § 5 del presente capitolo.

⁹ Secondo F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 249, l'effetto manipolativo dei sistemi elettorali può incidere sull'orientamento dell'elettore, sulla sovra o sottorappresentazione dei partiti, sul numero complessivo degli stessi, sulla loro capacità di contribuire o meno alla stabilità del sistema politico; pertanto, se il sistema elettorale è un congegno istituzionale di trasformazione dei voti in seggi attraverso il quale è possibile riprodurre o semplificare il contesto partitico, e tale contesto viene assunto come elemento determinante per assicurare stabilità a livello di governo, si comprende perché l'argomento trattato in questo capitolo sia oggetto di numerosi studi comparatistici in ambito politologico e costituzionale.

¹⁰ Per questo approccio si faccia riferimento a G. SARTORI, *Tecniche decisionali e sistema dei comitati*, in *Rivista italiana di Scienza Politica*, 1974, n. 1 pp.8 ss..

Presupposto che sia garantita la libera scelta dell'elettore¹¹, l'influenza del meccanismo elettorale sull'elettore va analizzata alla luce delle tre variabili che compongono il sistema stesso in senso stretto: il tipo di scelta, il collegio, la formula. Nel primo caso, l'elettore sarà meno vincolato se può scegliere in modo ordinale i candidati o i partiti, così ad esempio nel caso del voto alternativo trasferibile australiano o di voto singolo trasferibile irlandese, dove egli potrà graduare la sua scelta tra i candidati, ordinandoli dal più al meno preferito; con il voto categorico, invece, l'elettore è vincolato ad un'unica scelta. In senso più ampio, l'incidenza del meccanismo elettorale sull'elettore è legato anche alle modalità di designazione delle candidature, che possono essere affidate agli iscritti o ai simpatizzanti dei partiti, attraverso il meccanismo delle primarie, o gestite in via diretta e assoluta dagli organi di vertice delle segreterie politiche. Per quanto concerne il collegio, in quelli uninominali il rapporto elettore candidato tende ad essere personalizzato: qui, a differenza che nei collegi plurinominali, l'elettore vota per un candidato che conosce o può farsi conoscere. Per la formula, è evidente che la maggioritaria - elevando la soglia di rappresentanza - induce l'elettore a concentrare il voto su candidati tendenzialmente sicuri; tuttavia, l'analisi dell'influenza del meccanismo elettorale sul comportamento dell'elettore non può non tener conto dell'esistenza di spazi ideologicamente orientati ed irriducibili, e del livello di cultura politica presente nel paese. Pertanto, eventuali distanze e/o fratture tra vari gruppi, come pure la presenza di forze politiche organizzate a livello nazionale inciderà sicuramente sul comportamento dell'elettore: da ciò ne deriva che, in un contesto politico omogeneo, il sistema maggioritario semplice indurrà l'elettore a concentrare il proprio voto sul candidato che possiede maggiori *chances* di successo, ma sarà altrettanto determinante - al di là della personalità del candidato - anche e soprattutto l'identificazione partitica dell'elettore, ed il significato che per questi assume la competizione elettorale, così che il voto dato ad un partito può trascendere il candidato per diventare scelta di indirizzo politico¹²,

¹¹ Chi vota potrebbe essere influenzato dalla mancanza di segretezza del suffragio, oppure da disagi o pericoli derivanti dall'esercizio del voto stesso, così come da ulteriori fattori tipici della legislazione elettorale di contorno, che sicuramente incidono sulla scelta dell'elettore, quali l'accesso ai mezzi di comunicazione e di informazione, il finanziamento pubblico delle campagne elettorali.

¹² Si pensi alla Gran Bretagna, dove si vota sia per *men* che per *measures*.

oppure esprimere una domanda politica alternativa (come è stato per i voti espressi a favore del partito liberale inglese negli anni Settanta, quale appunto segnale di protesta da parte dell'elettorato). Con il maggioritario a doppio turno, la scelta ideologica avviene al primo turno, mentre al secondo turno l'elettore sceglierà il candidato che avversa di meno, oppure si asterrà, influenzando indirettamente sul risultato. Il voto alternativo trasferibile è simile al maggioritario con doppio turno, in quanto consente al votante una prima scelta ideologica, mentre le altre saranno invece graduate secondo un ordine di preferenza dettato dal grado di avversione o vicinanza al candidato. Per quanto concerne i sistemi non maggioritari, in quelli basati su scelta categorica e con collegi plurinominali ampi, l'elettore razionale voterà in modo sostanzialmente libero, sincero, senza dover fare particolari valutazioni circa la dispersione del suo voto¹³. Resta fermo, è bene ribadirlo, che le ipotesi di comportamento dell'elettore razionale saranno tanto più valide quanto più il sistema elettorale è stabilizzato e strutturato, per cui è possibile che l'elettore ne resti influenzato solo dopo che egli abbia imparato a conoscere, sulla base dell'esperienza, gli effetti del funzionamento del meccanismo elettorale, che inevitabilmente agirà anche sul lato dell'offerta politica: i partiti muteranno i loro comportamenti e le loro strategie elettorali, scegliendo di correre da soli, di allearsi in coalizioni, o di confluire in altri schieramenti affini.

2.1. Il voto "utile" (o "strategico") ed il voto "sincero".

Per voto utile¹⁴ si intende un modello di comportamento elettorale, descritto negli studi della scelta razionale e nelle analisi "economiche" della politica, orientato da

¹³ È in tali condizioni che possono affermarsi movimenti di opinione. A titolo esemplificativo, si consideri la diffusione del partito comunista in Germania e in Francia nel secolo scorso, favorita dal sistema proporzionale di Weimar del 1920, ostacolata in Francia dal doppio turno.

¹⁴ Riguardo alla distinzione tra voto sincero e strategico si faccia riferimento al lavoro di R. FARQUHARSON, *Theory of Voting*, New Haven, Yale University Press, 1969, richiamato da A. CHIARAMONTE e R. D'ALIMONTE, in S. BARTOLINI e R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario ma non troppo*, cit., p. 67, nota n. 26. A. CHIARAMONTE, *L'effetto mancato della riforma maggioritaria: il voto strategico*, in R. D'ALIMONTE e S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario per caso*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 288, definisce il voto strategico «quello attribuito ad un candidato che non è preferito in assoluto bensì il

criteri di convenienza strategica piuttosto che da vincoli ideologici, per cui l'elettore valuta la possibilità di massimizzare l'utilità attesa del suo voto, e quindi ad ottenere il massimo degli obiettivi nella propria scala di preferenze (anche di tipo ideologico), oppure - in assenza di questa possibilità - cerca di evitare la soluzione più sgradita. Il voto strategico è dunque conseguenza degli effetti psicologici del sistema elettorale, che agiscono sugli elettori nella fase di elaborazione delle preferenze, e che portano l'elettore a non votare sinceramente. Ma tale tipo di voto presuppone un livello di informazioni certe e coerenti, e una capacità di analisi attribuibili a pochi elettori¹⁵.

Tuttavia, quanto affermato evidentemente non tiene conto del fatto che le ragioni dell'utilità sono spesso subordinate alle ragioni di appartenenza e di identità. In un sistema elettorale altamente proporzionale, l'elettore non ha problemi di scelta: il suo voto andrà al partito o al candidato da lui più preferito, né gli converrebbe votare diversamente, atteso che potrà contribuire ad eleggere il candidato scelto, salvo il caso in cui il partito non ottenga alcun quoziente elettorale, qualora siano

preferito tra candidati competitivi [...]; è l'opzione esercitata da quegli elettori che, stando al rispetto del loro ordinamento delle preferenze, avrebbero altrimenti espresso un voto sprecato».

Caso tipico di voto strategico fu quello delle elezioni italiane del 1976 quando, temendo il sorpasso del PCI ai danni della DC anche in ragione dell'estensione del voto ai diciottenni, vi fu una campagna elettorale tutta incentrata sulla minaccia comunista, come fece Indro Montanelli dalle pagine del *Giornale* quando invitò a votare DC, "turandosi il naso", anziché i partiti laici minori.

Per un'analisi del voto strategico in Italia in chiave comparata, con particolare riferimento al fatto che «la sostanziale assenza del voto strategico in Italia non sia imputabile ad un elettorato disinformato e disaffezionato, [...] bensì al susseguirsi di sistemi elettorali che impediscono l'elaborazione di una strategia elettorale su larga scala», cfr. C. MORRONE, *L'incerta razionalità dell'elettore: il voto strategico in Italia*, in Osservatorio Elettorale della Regione Toscana, Quaderno n. 63/2009, pp. 43-76.

¹⁵ Volendo esemplificare, se un elettore di sinistra aderisce al programma del partito di estrema sinistra A, la sua prima scelta sarà per questo partito. Ma se è consapevole che il partito A ha scarse possibilità di successo e inoltre non potrebbe nemmeno partecipare a coalizioni di governo guidate dal partito di sinistra moderata B, allora avrà tre alternative: votare per il partito A, riaffermando la propria appartenenza "sincera", ma confinando il suo voto a esiti simbolici; astenersi, perché insoddisfatto dell'offerta politica (è la soluzione *exit* nella logica di mercato); infine, votare "contro" l'ipotesi di un governo di centrodestra, che è l'ipotesi per lui peggiore, rassegnandosi a rafforzare con il proprio voto il partito di sinistra moderata B, unica formazione politica in grado di contrapporsi al partito di centro destra. L'elettore razionale non può che scegliere l'ultima alternativa, se vuole esprimere un voto utile rispetto ai suoi scopi. E lo stesso farebbe un elettore di area moderata che si convincesse della maggiore utilità strategica di un voto dato al partito di destra, piuttosto che ad un partito di centro, se ciò significa impedire il ritorno di un governo del centrosinistra. Se, in un collegio uninominale di un sistema maggioritario ad un turno, un numero sufficiente di elettori si trova nelle condizioni descritte, e sceglie l'ultima alternativa, il voto tenderà ad abbandonare i terzi partiti, o candidati, e a concentrarsi sui due più forti. Tale concentrazione è nota come "equilibrio duvergeriano", avendo l'autore per primo formulato presupposti e conseguenze del voto strategico, cfr. M. DUVERGER, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Wiley, New York, 1954, p. 217.

presenti soglie di sbarramento o collegi molto piccoli. Il voto strategico può essere più efficace in campagne condotte a livello di collegi, dove è più facile per gli elettori identificare i candidati deboli. Sarà invece assai complicato in sistemi multipartitici con governi di coalizione, dove la raccolta delle informazioni è più complessa: in questo caso l'elettore può scegliere di votare in modo strategico, magari scegliendo il partito che preferisce meno di altri, ritenendo che abbia maggiori probabilità di successo, ma non è certo che lo faccia se ad esprimersi è un elettore di appartenenza; questi infatti continuerà a votare sinceramente, anche a costo di sprecare il suo voto; è invece probabile che sia l'elettore di opinione a votare in modo strategico.

2.2. Sistema elettorale e partecipazione politica.

Per ciò che concerne l'influenza dei sistemi elettorali sul grado di partecipazione, pur in presenza di un elevato numero di contributi teorici e ricerche empiriche, il bilancio rimane aperto e controverso¹⁶. Infatti, la differenza in termini di partecipazione nell'ambito delle democrazie avanzate è notevole, con paesi come l'Australia, il Belgio, l'Italia, che presentano tassi di partecipazione medi nel periodo che va dal secondo dopoguerra alla fine del secolo scorso attorno al 90%, contro gli Stati Uniti o la Svizzera, che presentano tassi decisamente inferiori. I fattori¹⁷ che possono influire sul livello di partecipazione di ogni singola elezione

¹⁶ Per un'analisi comparata sulle ragioni dell'astensionismo, cfr. M. CACIAGLI, P. SCARAMOZZINO (a cura di), *Il voto di chi non vota: l'astensionismo elettorale in Italia ed in Europa*, Milano, Ed. Comunità, 1983.

¹⁷ G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali...*, cit., p. 75, nota n. 7, richiamano i lavori di diversi autori - tra cui BLAIS, R.K. CARTY, *Does Proportional Representation Foster Voter Turnout?*, in *European Journal of Political Research*, XVIII, 2, 1990, pp.167 e ss.; M. N. FRANKLIN, *Electoral Participation*, in L. LeDuc, R.G. Niemi, P. Norris (a cura di), *Comparing democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, Sage, London, 1996, pp. 216 e ss. - dai quali si evince che prescrizioni attinenti alla legislazione di contorno come l'obbligatorietà del voto, il voto domenicale, nonché la *decisività* delle elezioni promuovono maggiore partecipazione, mentre l'abbassamento dell'età del voto ed il prolungamento dell'apertura dei seggi per due o più giorni (nei paesi come India o Norvegia, dove votare è particolarmente disagiata) tendono a deprimerla. Le analisi degli studi richiamati attestano che non sempre le caratteristiche socio-economiche, demografiche e politico-culturali spiegano la differenza in termini di partecipazione tra vari regimi democratici, ma che questa risulterebbe condizionata da un "effetto paese" per cui età, reddito, istruzione, interesse per la politica non fanno la differenza e non

sono diversi: alcuni fanno riferimento alla sfera politica - le *issues* principali della campagna, i singoli candidati, i partiti in competizione, fatti contingenti recenti che possono mobilitare o demobilitare, il tipo di istituzioni e leggi riguardanti le votazioni; altri fattori si riferiscono a processi di più lunga durata (situazione economica e geopolitica, relazioni tra cittadini e stato o cittadini e partiti, valori, stili di vita e bisogni, mode culturali, presenza di forze politiche nuove).

Alcuni autori¹⁸ sostengono che la proporzionale favorisce maggiore partecipazione per una serie di ragioni: perché è più equa, e l'equità riduce il senso di alienazione degli elettori, spingendoli a votare; perché aumentando il numero di partiti, aumenta la capacità del sistema di soddisfare una più vasta gamma di preferenze; perché circoscrizioni plurinominali incrementano gli sforzi di mobilitazione del voto, essendoci molti seggi per circoscrizione da assegnare. A tali considerazioni, si replica¹⁹ che se crescono i partiti crescono i costi del voto, ossia il tempo, l'attenzione, le informazioni per decidere chi votare, e diminuisce l'efficacia di questa scelta, cioè la trasparenza e l'immediatezza con cui essa contribuisce alla formazione o sostituzione del governo, per cui l'alienazione degli elettori potrebbe aumentare anziché diminuire, e così incrementare l'astensionismo.

Dall'analisi comparata, emerge che la partecipazione non sembra essere influenzata in modo significativo dal sistema elettorale, essendo il livello pressoché simile nei paesi che adottano il maggioritario o il proporzionale, sia quando i tassi di partecipazione sono stati stabili, che in periodi di forte astensionismo, quando a partire dagli anni Novanta tale fenomeno si è rilevato generalizzato e uniforme, a prescindere dall'adozione di sistemi maggioritari o proporzionali. Ciò che differisce sono gli incentivi a votare, in quanto gli elettori dei sistemi maggioritari tendono a premiare con una maggiore partecipazione l'offerta politica che consente scelte più

contano - in termini di astensionismo - quanto conta essere australiano piuttosto che americano, con il primo paese che presenta un tasso di partecipazione doppio rispetto al secondo.

¹⁸ *Ivi*, p. 76, i quali citano, per una rassegna, il lavoro di A. LIJPHART, *Turnout*, in R. ROSE (a cura di), *International Encyclopedia of Elections*, Macmillan, London, 2000, pp. 314-322.

¹⁹ *Ivi*, p. 77-78, secondo cui, tra l'altro, affermare che i sistemi proporzionali siano più competitivi di quelli maggioritari, dà per scontato ciò che va dimostrato, e che in realtà la competitività è sì rilevante, per cui risultati scontati non mobilitano più di tanto gli elettori, ma che essa non dipende dal tipo di sistema elettorale. I due studiosi individuano piuttosto l'incentivo alla mobilitazione nelle basse soglie di rappresentanza, tipiche di sistemi proporzionali, in media inferiori a quelle dei sistemi maggioritari, che si aggirano attorno al 35%.

semplici e decisive, e capaci di produrre una maggioranza parlamentare e di governo; mentre i sistemi proporzionali incentivano la partecipazione in ragione della presenza di una soglia di rappresentanza più bassa, che consente di votare anche per partiti assai piccoli, potendo per effetto della soglia contribuire a far ottenere seggi a tali partiti.

Se si guarda all'offerta politica, il numero dei partiti che partecipano alle elezioni può dipendere - in via indiretta - anche dagli effetti psicologici che i sistemi elettorali esercitano sulle *élites* politiche e i candidati in competizione. È nota sul punto la posizione di Duverger²⁰ secondo cui nei sistemi maggioritari i terzi partiti anticipano di venire bruciati dal voto strategico, e pertanto decidono di non presentare alcun candidato, con conseguente riduzione dei numeri dei competitori. C'è però chi²¹ ha evidenziato che i partiti sono soggetti a incentivi più complessi: alcuni di essi, pur paventando una probabile sconfitta, decidono di partecipare comunque alla competizione nell'ottica di una prospettiva di successo a più lungo termine, o perché intendano dimostrare di possedere un potenziale di ricatto nei confronti dei partiti maggiori; in altri casi i partiti sono permeati da ideologie intensamente sentite o dotati di identità ascrivibili (culturali, etniche, religiose); in altri ancora i partiti sotto soglia possono sovrastimare le proprie forze, soprattutto in caso di esito imprevedibile e di situazione iniziale assai fluida e destrutturata. Tali incentivi evidentemente controbilanciano le tendenze riduttive del ritiro strategico, generando un elevato numero di partiti, anche in elezioni maggioritarie²², per cui l'impostazione dello studioso francese presenterebbe un punto debole²³, laddove egli non prospetta alternative alla sinergia tra voto strategico dell'elettore e ingresso/uscita strategica dell'*elite* politica: in realtà la sinergia può non sussistere in presenza di condizioni sfavorevoli - sovrastima da parte dei partiti piccoli in caso di sistema destrutturato e risultato imprevedibile, forte identità ideologica - ed il

²⁰ M. DUVERGER, *I sistemi politici*, cit., pp. 104 ss..

²¹ G.W. COX, *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge University Press, in G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali...*, cit., p. 92.

²² Si pensi al caso del nostro paese, dove si lamenta che l'introduzione della quota maggioritaria uninominale nel 1993 - sebbene temperato dalla quota proporzionale - non abbia ridotto, anzi abbia aumentato, la frammentazione dell'offerta politica. Ma le ragioni della frammentazione partitica italiana nelle elezioni 1994, 1996 e 2001 sono più complesse; si rinvia sul punto al cap. III.

²³ G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali...*, cit., p. 93.

comportamento delle *elites* indebolirà, anziché assecondare, gli effetti riduttivi del voto strategico.

3. Effetti diretti o meccanici sui partiti

Per effetti diretti o meccanici intendiamo gli effetti che i sistemi elettorali hanno sulla trasformazione dei voti in seggi, e conseguentemente l'incidenza che essi avranno sul numero e soprattutto sui rapporti di forza dei partiti in Parlamento, avendo presente che qualsiasi distorsione venga adottata nel processo di trasformazione dei voti in seggi - sia essa la soglia, l'ampiezza della circoscrizione, la formula adottata - opererà su numeri e rapporti di forza già alterati dall'aspettativa dei loro effetti, cioè dal voto strategico e/o dall'uscita strategica. Ad ogni modo, mentre il numero dei partiti *elettorali* può essere plausibilmente ridotto dall'effetto psicologico, nonché dalla legislazione di contorno, ogni successiva riduzione dall'arena elettorale a quella *parlamentare* è da attribuire all'effetto meccanico.

3.1. L'influenza sul sistema dei partiti

È opinione diffusa²⁴ che per comprendere quale sia la forma di governo di un determinato paese, è necessario prendere in esame l'influenza esercitata dai partiti in ordine alla loro dimensione, al loro numero, alla loro organizzazione interna, perché numero dei partiti, loro omogeneità e compattezza coalizionale incidono su stabilità e efficienza dell'intero sistema.

²⁴ V. M. DUVERGER, *I partiti politici*, Ed. di Comunità, Milano, 1975, p. 388, dove troviamo una delle citazioni più famose e richiamate dello studioso francese: «chi conosce il diritto costituzionale classico e ignora la funzione di partiti, ha un'idea sbagliata dei regimi politici contemporanei; chi conosce la funzione dei partiti e ignora il diritto costituzionale classico ha un'idea incompleta ma esatta dei regimi politici contemporanei»; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 387; T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, Giuffrè, 1957, pp. 99 ss.; L. ELIA, *Governo (Forme di)*, cit., p. 638; F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit.; S. GAMBINO, *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, Cedam, 1995, p. 11 e ss.; sul punto vedi § 5.

Uno dei costituzionalisti italiani più autorevoli in materia, Elia²⁵, pur rilevando che «il giurista si trova a disagio quando deve includere le caratteristiche di un sistema di partiti (loro numero, struttura parlamentare o meno, coesione, modo reciproco di considerarsi) tra le varianti istituzionali delle forme di governo» e che i partiti sono oggetto di studio, in chiave sistemica, del sociologo o del politologo, ritiene che l'incidenza partitica sia prevalente nella distinzione delle varie forme di governo parlamentare (bipartitiche, multipartitiche temperate e esasperate), e che il sistema dei partiti modifichi in senso sostanziale il rapporto tra gli organi costituzionali, al punto da trasformare le Assemblee legislative in dispositivi istituzionali di registrazione dei rapporti esistenti tra le varie formazioni partitiche.

Se dunque il sistema partitico è rilevante, risulta altresì evidente la classicità del tema dell'influenza del sistema elettorale sulla struttura partitica di un paese: gli studi sul tema²⁶ hanno osservato il comportamento del sistema partitico in relazione ai vari sistemi elettorali, sotto tre aspetti: l'influenza sul numero dei partiti, sulle dimensioni dei partiti e loro rapporti di forza, sulla loro organizzazione interna; elementi questi che sicuramente finiscono con il riflettersi sulla stabilità dell'esecutivo, sulla dinamica della forma di governo, e, in senso lato, sulla efficacia delle risposte delle *elites* politiche alle istanze sociali.

Nel complesso e in prima approssimazione, le analisi comparate confermano che i sistemi maggioritari possiedono un'alta capacità riduttiva della frammentazione, mentre invece emerge la maggiore specularità dei meccanismi classificati non maggioritari: ciò avviene in un sistema partitico consolidato a livello nazionale, dove un regime elettorale selettivo esplica appieno i suoi effetti riduttivi; mentre

²⁵ *ivi*, p. 640, secondo l'autore «le norme sulla forma di governo parlamentare sono a fattispecie aperta, e cioè suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo».

²⁶ La letteratura sul tema è assai vasta, a cominciare dagli studi di F. A. HERMENS, *Democracy or Anarchy?* Notre Dame (Indiana), University of Notre Dame, 1941, richiamati da F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 258, secondo cui la proporzionale sarebbe alla base della proliferazione abnorme dei partiti, per passare agli studi di M. DUVERGER, *I sistemi politici*, cit., p. 261; gli studi dell'autore francese, oggetto di numerose critiche, hanno comunque avuto il merito di aprire la strada ad una ricerca sistematica sul tema. In Italia, tra gli altri, vedi L. ELIA, voce *Governo (forma di)*, cit., p. 638 ss.; D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia*, cit.; G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Bologna, Il Mulino, 2006; F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, cit.; M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit.; S. GAMBINO, *Forme di governo e sistemi elettorali*, cit.; M. OLIVIERO E M. VOLPI, *Sistemi elettorali e democrazie*, cit.; P.A. CAPOTOSTI, *Riforma elettorale e assetti di governo nella transizione*, in Studi in onore di L. Elia, Milano, 1999, I, pag. 191 e ss..

invece, in un sistema in transizione o ancora magmatico, il meccanismo elettorale non riesce ad esprimere le sue potenzialità²⁷.

I meccanismi non maggioritari, invece, in linea generale riducono meno la complessità politica; tuttavia, molto deriva dalla legislazione relativa all'ampiezza delle circoscrizioni, da clausole di esclusione e dalla distribuzione regionale del voto. Pertanto, effetti altamente riduttivi si possono avere con l'adozione di collegi ridotti e con la formula del voto singolo trasferibile (Malta e Irlanda), la meno proporzionale delle formule proporzionali, o con applicazione di clausole di sbarramento elevate (come in Germania, al 5%)²⁸.

Il sistema elettorale influisce non solo sul numero dei partiti, ma anche sulla forza del primo e del secondo partito. Per quanto concerne il primo aspetto, preso atto che il numero di partiti costituisce un indice essenziale per poter fornire un giudizio sull'efficienza del sistema, ma che il mero dato numerico-quantitativo va ponderato

²⁷ In fasi di transizione e di riallineamento del sistema partitico, paesi come la Gran Bretagna nel periodo 1900-1910 alle prese con l'indipendentismo irlandese e la crescita del partito laburista, dimostrano che un sistema maggioritario non necessariamente esplica effetti riduttivi. Va altresì sottolineato che la variabile sistema elettorale risulta influenzata dall'estensione del suffragio, come ad esempio nei Paesi Bassi alla fine del secolo XIX, dove è evidente il nesso tra aumento dell'elettorato e frammentazione partitica, quest'ultima derivante anche dalla segmentazione sociale causata da fratture religiose e sociali. Ed ancora, ad esempio in Francia, nel periodo conclusivo della terza Repubblica (1920-1940), la mancanza di veri partiti nazionali provocò un'alta frammentazione partitica in quanto in quel contesto il doppio turno, anziché spingere i partiti a convergere al centro per raccogliere i voti fluttuanti - effetto tipico del *plurality* - favorì una tendenza centrifuga volta a recuperare i voti dei partiti estremisti. E ciò spiega la bassa capacità di riduzione del doppio turno e la differenza con l'esperienza della V Repubblica. Allo stesso modo in Germania, divisioni regionali e corporative frazionarono la rappresentanza parlamentare nel periodo imperiale, nonostante l'adozione del doppio turno. F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 264, fa rilevare che sistemi elettorali differenti, come il doppio turno della Germania imperiale e il proporzionale della repubblica di Weimar, possono produrre gli stessi effetti ma con esiti completamente differenti, in considerazione della forma di governo e del ruolo posseduto dall'Assemblea elettiva: infatti, nella Germania di Bismark, «in un sistema politico caratterizzato da una forma di governo costituzionale "pura" (e quindi dalla mancanza di un rapporto organico Parlamento-governo), il fatto che vi sia una forte frammentazione non provoca conseguenze disfunzionali a livello sistemico [...] (durante l'esperienza weimeriana, invece), quando le responsabilità aumentano con l'istituzione di una forma di governo parlamentare, il sistema frammentato e polarizzato si trova in gravissime difficoltà».

²⁸ Volendo graduare i sistemi elettorali non maggioritari dal punto di vista della capacità manipolativa, nell'ambito delle formule con il metodo del divisore, l'ordine crescente in termini di proporzionalità della formula, *a parità di altri fattori*, vede al primo posto (dunque il più distorto, il meno proporzionale) il voto singolo trasferibile, seguito dal metodo d'Hondt (Spagna, Olanda, Portogallo, Finlandia), poi il St. Laguë modificato (Svezia, Norvegia), ed il St. Laguë puro (Nuova Zelanda dal 1993); nell'ambito delle formule con il metodo del quoziente, il meno distorto è il metodo automatico del quoziente puro adottato durante l'esperienza weimeriana, il metodo Hare (Austria, Belgio, Germania), il sistema Droop o Hagenbach Bischoff (Irlanda, Svizzera), il metodo Imperiali (Italia fino al 1992); cfr. G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali...*, cit., pp. 34-36.

con il criterio qualitativo della polarizzazione²⁹, Lanchester, nell'analizzare i sistemi elettorali di 21 paesi occidentali nel periodo post-bellico³⁰, evidenzia che sicuramente i sistemi maggioritari risultano molto selettivi, ma sottolinea altresì che - a determinate condizioni - anche i sistemi proporzionali incidono in maniera selettiva sulla rappresentanza dei partiti marginali: nel passaggio dall'arena elettorale a quella parlamentare, il *plurality* ha effetti altamente riduttivi in sistemi fortemente strutturati a livello nazionale, come in Gran Bretagna e Nuova Zelanda (fino al 1992); tra i sistemi non maggioritari quelli adottati in Germania - per la clausola al 5% - Islanda e Malta - per la ridotta ampiezza circoscrizionale - influiscono in modo incisivo sul numero delle formazioni.

Per quanto concerne il secondo aspetto, l'analisi di Lanchester mette in rilievo che il sistema elettorale di tipo maggioritario favorisce non tanto i primi due partiti, ma piuttosto il primo: dall'indagine empirica risulta infatti che, nel trentennio dopo il secondo conflitto mondiale, non vi sia una eccessiva differenza nella sovra-rappresentazione dei primi due partiti tra meccanismi maggioritari e non, differenza che invece sussiste a favore dei primi partiti nei meccanismi maggioritari; e che inoltre, i sistemi maggioritari fabbricano più facilmente maggioranze assolute rispetto ad altri sistemi³¹. Effetti simili non sono invece osservabili per i sistemi non maggioritari, dovendo però ribadire che taluni strumenti elettorali, ispirati da criteri proporzionalistici, possono essere considerati forti dal punto di vista della capacità manipolativa (Spagna).

Dai risultati dell'analisi condotta, Lanchester ricava le seguenti conclusioni:

1. le caratteristiche meccaniche dei sistemi elettorali risultano sufficientemente confermate in contesti partitici consolidati; in particolare, richiamando gli studi di

²⁹ Sul punto, vedi il § 4.2.

³⁰ cfr. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, cit., p. 161: l'analisi proposta evidenzia che in 26 elezioni su 356 considerate (pari a circa il 7,3%) nel periodo 1900-1935, il numero di partiti con percentuali di seggi superiori al 2% è risultato maggiore del numero di partiti con più del 2% di voti, e che di queste 14 erano con formula maggioritaria e 12 con formula non maggioritaria: ciò si spiega con la mancata strutturazione del sistema partitico.

³¹ *Ivi*, p. 164 e ss., l'autore rileva che nel periodo considerato (1946-1976) in Gran Bretagna il primo partito ottiene in media il 45,7% dei voti ed il 53,4% dei seggi, e che il bipartitismo viene incrementato nell'arena parlamentare di 9,1 punti percentuali (dall' 88% al 97,1%); in Canada il vantaggio del primo partito risulta ancora più cospicuo; in Francia mediamente il doppio turno rafforza in media di 15,6 punti percentuali il primo partito elettorale in termini di seggi acquisiti.

D. Rae³², nel breve periodo, sistemi elettorali *forti* influiscono come un filtro che riduce la frazionalizzazione ed il numero dei partiti, e premia le formazioni politiche maggiori in misura più consistente dei sistemi *deboli*; nel lungo periodo, non è dimostrato che i sistemi maggioritari producano una tendenza automatica al bipartitismo, ma piuttosto che essi riescono - come tutti i sistemi forti - a manipolare la rappresentanza in modo da influire nel tempo anche sul contesto partitico, sempre che non vi siano fratture ideologiche e sociali troppo profonde;

2. il *plurality* non ha quindi *generato*, ma ha indubbiamente *contribuito a mantenere* il formato bipartitico sviluppatosi a livello nazionale³³; da qui ne deriva che la meccanica del *plurality*, se in determinate condizioni favorisce il bipartitismo, non lo origina automaticamente;

3. il sistema proporzionale non ha sempre effetti polverizzanti sul sistema partitico³⁴; risulta pertanto eccessivo rimarcare la tendenza alla moltiplicazione dei partiti, che ben può avvenire per altre cause ed anche in contesti maggioritari, non ultimo l'estensione del suffragio in ambienti non ancora consolidati; pur tuttavia, se i partiti vengono creati da altre cause, comunque la proporzionale ne assicura la loro riproduzione, in quanto soglie basse di rappresentanza possono favorire l'acquisizione di seggi da parte dei partiti minori.

Coerentemente con i risultati di quell'indagine, l'autorevole studioso conclude che risulterebbe pertanto «semplicistico credere sia che il sistema dei partiti venga determinato dal sistema elettorale, sia che esso non abbia alcuna influenza. Lo strumento può essere utilizzato, ha effetti e costi determinati, che variano a seconda del contesto, ma i risultati automatici [*in termini di*] formato del sistema partitico, o

³² v. D. RAE, *The Political ...*, cit., p. 133.

³³ Così in Gran Bretagna, dove il bipartitismo ha radici secolari per cui la struttura partitica precede ampiamente l'adozione del collegio uninominale. Conviene sul punto O. MASSARI, *Gran Bretagna: verso la presidenzializzazione?*, in G. PASQUINO (a cura di), *Capi di governo*, Bologna, il Mulino 2005, p. 103, il quale riconosce che «l'introduzione del collegio uninominale con la riforma del 1884 razionalizzerà un bipartitismo già preesistente in collegi plurinomiali, anche se è giusto affermare che da allora in poi è il sistema *plurality* a mantenere in vita il bipartitismo».

³⁴ Come confermano gli studi di E. LAKEMAN -J. D. LAMBERT, *Voting in democracies*, cit., p. 149, richiamati da Lanchester (p. 169). Qui il giurista porta come esempio il caso austriaco, dove il formato bipartitico coesiste con un sistema debole di trasformazione dei voti in seggi, sebbene fondato su piccole circoscrizioni. La Germania del secondo dopoguerra illustra bene, invece, come un sistema non maggioritario possa favorire la riduzione del contesto partitico, grazie alla clausola di sbarramento che innalza la soglia di rappresentanza, ed all'effetto psicologico della competizione uninominale, per cui la riduzione del numero di partiti deriva da un meccanismo che incentiva l'aggregazione partitica.

di stabilità ed efficienza dell'esecutivo, non devono essere sovrastimati, ma considerati nelle loro dimensioni reali»³⁵.

Il rapporto tra sistema elettorale e sistema partitico, e la conseguente determinazione del numero e della natura dei partiti presenti in un dato contesto politico, è stato profondamente analizzato da Fisichella, il quale, partendo dalle proposizioni duvergeriane (vedi sul punto § 4.1.), riscontra che il difetto non sta nel merito ma nel metodo, in quanto l'autore francese studia l'influenza del sistema elettorale da un punto di vista di *statica* politica e non in una prospettiva *dinamica*³⁶. Su tali basi, lo studioso prospetta il caso in cui si adotti sin dall'inizio un sistema maggioritario con collegio uninominale, come il *plurality* inglese, individuando tre effetti prodotti nei confronti del sistema partitico: in primo luogo, sviluppa in senso centripeto il sistema partitico, in quanto l'elettorato da conquistare è quello incerto, che si colloca al centro di posizioni definite, né sicuramente conservatore né sicuramente laburista nel caso inglese; in secondo luogo, ostacola lo scissionismo partitico, per non favorire il partito avversario, e ostacola la rappresentanza in Parlamento di nuovi partiti³⁷. I due effetti sopra indicati a loro volta fanno sì che la base programmatica dei partiti sia di tipo pragmatico e non ideologico³⁸. Terzo effetto rilevato, è che esso impedisce la rappresentanza parlamentare ai partiti antisistema, partiti estremisti che il sistema politico respinge. In tale contesto, l'allargamento del suffragio trova un sistema partitico strutturato ed organizzato, ed un sistema elettorale capace di incanalare i nuovi elettori sui partiti già esistenti.

³⁵ Così F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., p. 171.

³⁶ E una prospettiva dinamica implica l'analisi della «relazione [esistente] tra il momento dell'adozione di un certo sistema elettorale, lo sviluppo del sistema partitico e quindi la natura dei partiti in tale momento, ed infine il tempo dell'estensione [...] del suffragio: [a seconda del momento in cui si è avuto l'estensione del suffragio rispetto all'adozione di un dato tipo di sistema elettorale, ed allo sviluppo in una certa direzione del sistema partitico], sarà possibile rilevare conseguenze diverse in ordine al numero, alla natura ed allo schieramento dei partiti»; così D. FISICHELLA, *Elezioni (sistemi elettorali)*, cit., pp. 655 ss.; Id., *Elezioni e democrazia*, cit., p. 187 ss..

³⁷ L'eventuale nascita di un nuovo partito non contraddice il carattere bipolare del sistema partitico, in quanto è prevedibile che il nuovo partito sostituirà in tempi relativamente brevi uno dei partiti maggiori, destinato a scomparire. Si pensi all'ascesa del partito laburista inglese, quale costola di quello liberale nelle elezioni del 1922, ed al progressivo declino di quest'ultimo nell'arco di un decennio.

³⁸ A chi ritiene vi sia "confusione" tra partiti anglosassoni per la scarsa presa ideologica di quelle formazioni, sfugge che in tale equilibrio può scorgersi una fisiologica rotazione al potere, senza traumi; così D. FISICHELLA, *Elezioni (sistemi elettorali)*, cit., p. 656;

Passando agli effetti di un sistema proporzionale su numero e natura dei partiti, egli riscontra due tendenze, una che porta ad un multipartitismo moderato, l'altra ad un multipartitismo estremo; e tenuto conto che il sistema proporzionale è altamente *fotografico* ed ha un'efficacia manipolativa irrilevante, ciò che conta è la situazione del sistema partitico al momento dell'introduzione della rappresentanza proporzionale. Se il sistema precedente - solitamente il maggioritario uninominale - ha avuto modo di esplicitare i suoi effetti tipici sulla struttura dei partiti come sopra indicati, allora è probabile che si abbia un pluripartitismo limitato, con tendenze ancora centripete e bipolari (è il caso delle democrazie scandinave e del Belgio). Se, invece, l'introduzione della proporzionale avviene in una fase in cui il precedente sistema maggioritario non ha potuto dispiegare ancora i suoi effetti ed i partiti non hanno avuto ancora modo di organizzarsi a livello nazionale, allora il sistema partitico non agirà da freno e conseguentemente si avrà una pluralità diffusa di partiti (caso Italia nel dopoguerra), un approccio ideologico e non pragmatico nella competizione politica, una spinta centrifuga e polarizzante, la nascita di uno o più partiti antisistema. Se a ciò si aggiunge l'introduzione del suffragio allargato, l'effetto sul sistema partitico sarà maggiore in termini di dispersione, con nuove masse elettorali che cederanno alle suggestioni dei partiti anti-sistema (è il caso della repubblica di Weimar)³⁹.

3.2. L'influenza sull'organizzazione interna dei partiti.

In ordine al tipo di organizzazione partitica, ossia agli organi che veicolano la volontà popolare, e l'influenza che su di essa eserciterebbero i sistemi elettorali⁴⁰,

³⁹ Per i possibili rimedi proposti dall'autore, in ordine alla eccessiva frammentazione partitica ed alla proliferazione di partiti antisistema, si faccia riferimento a quanto indicato al § 5.3. del presente capitolo.

⁴⁰ Già F. A. HERMENS, cit., richiamato da F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 274, sosteneva che il sistema proporzionale incide sulla struttura dei partiti creando formazioni rigide ed ideologizzate, burocratizzate ed oligarchiche, in cui dominano i gruppi di pressione; al contrario il sistema maggioritario lascerebbe spazio a organizzazioni con programmi realistici, impedirebbe un'eccessiva ingerenza dei gruppi di pressione, favorirebbe il contatto elettore – deputato, rendendo quest'ultimo autonomo rispetto al partito. Lanchester osserva che il sistema elettorale influenza dall'interno l'organizzazione dei partiti in quanto strumento che contribuisce a chiarificare i rapporti tra

va detto che i differenti tipi di partito⁴¹ reagiscono in maniera diversa ad un medesimo sistema elettorale⁴²: i partiti di comitati, ossia organizzazioni di *elites* tipiche delle formazioni borghesi dell'Ottocento, hanno difficoltà ad adeguarsi alle regole della politica di massa; quello di integrazione ed il *catch all party*, invece, sono formazioni strutturate e caratterizzate da un'organizzazione di tipo capillare e permanente. Ed è con l'adozione di sistemi proporzionali e l'allargamento del suffragio che, generalmente, la struttura interna dei partiti si è fortemente centralizzata, estendendo la competizione dal livello locale a quello nazionale.

Il sistema elettorale provoca effetti differenti a seconda del tipo di partito e di contesto sociale con cui entra in contatto: si consideri, ad esempio, un meccanismo proporzionale a lista bloccata oppure con voto di preferenza: nel primo caso la selezione avverrà all'interno delle singole formazioni politiche; nel secondo caso la lotta per le preferenze condiziona quei partiti privi di una struttura rigida e centralizzata⁴³. Anche il doppio turno, nonostante la maggiore personalizzazione della contesa, comporta una centralizzazione dei partiti ed un'influenza sempre maggiore degli apparati, che indebolisce l'autonomia dei candidati. Quanto al maggioritario ad un turno, la situazione non è univoca. In tale meccanismo la

le varie componenti interne al partito. Da qui il problema della democraticità interna ai partiti politici che «strutturano» le domande dei cittadini e «riempiono» le istituzioni, e dell'esigenza di assoggettare i partiti a norme di diritto pubblico, che se da un lato risponde all'esigenza di considerare i partiti come «gestori dello Stato apparato», dall'altro «rischia di staccarli – con l'istituzionalizzarli - dalla società civile che li ha generati». Sul punto vedi § 3, cap. 4.

⁴¹ Per un'analisi completa dell'evoluzione del sistema dei partiti e i caratteri della forma partito, con riferimento al caso italiano, cfr. R. CHERCHI, *La forma di governo all'alba del XXI secolo: dalle coalizioni ai partiti?*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli, Jovene, 2009, pp. 441 e ss..

⁴² Il tema va trattato tenendo presente lo sviluppo della capacità elettorale attiva: in età liberale, con un suffragio ristretto e un ambito sociale relativamente omogeneo, il tipo prevalente di organizzazione partitica era quella parlamentare-ideologica, con una struttura labile e occasionale, composta da notabili che si riunivano in comitati costituiti per appoggiare il candidato di riferimento; il sistema elettorale più diffuso, era quello maggioritario a uno o più turni. Con l'estendersi del suffragio, si è reso necessario inquadrare l'elettorato; contestualmente, ed in stretto collegamento con l'aumentare dell'eterogeneità sociale, si sono introdotti meccanismi elettorali non maggioritari.

⁴³ Emblematico il caso italiano, dove una ricerca degli anni '70 ha evidenziato come il voto di preferenza condizioni la lotta per il potere all'interno del partito cattolico DC, mentre invece per il PCI l'uso meno accentuato del voto di preferenza e la programmazione partitica rendevano interno all'organizzazione il problema della scelta, v. M. CALISE - R. MANNHEIMER, *I governi «misurati»: il trentennio democristiano*, in *Critica marxista*, 1979, n. 6, p. 47 e ss.. Sul punto cfr. F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 276, secondo cui non è tanto il sistema elettorale proporzionale che determina la struttura dei partiti, ma l'ideologia e la necessità di canalizzare e nazionalizzare lo scontro, per cui il partito si struttura per esigenze insite nella politica di massa.

tradizione liberale ravvisa un nesso indissolubile tra sistema uninominale e personalizzazione della contesa (tale impostazione è di chiara origine hermense); ma in realtà in un contesto strutturato di tipo bipartitico, la contesa si trasforma in un confronto alternativo tra uomini e programmi, per cui l'organizzazione e le discipline partitiche devono essere ferree⁴⁴.

Per quanto concerne il frazionismo interno, ossia il proliferare delle correnti, non sempre sono i sistemi proporzionali a favorirne la diffusione, perché la presenza di forti minoranze territorialmente concentrate, può dar luogo ad azioni scissionistiche anche in ambito maggioritario con collegi uninominali: tuttavia va detto che sistemi elettorali fortemente selettivi, alzando la soglia di rappresentanza, scoraggiano il frazionismo intrapartitico; mentre invece in sistemi deboli, ed in presenza di un'alta frammentazione culturale dell'elettorato, può essere più conveniente differenziarsi allo scopo di ottenere maggiore visibilità.

4. Le "leggi" di Duverger

È opinione condivisa che l'inclinazione ingegneristica dei sistemi elettorali, ed in particolare un'analisi sistematica degli effetti di questi sul sistema dei partiti,

⁴⁴ In Gran Bretagna ad esempio, la competizione bipolare ha provocato un rafforzamento dei vincoli espressi dai vertici della struttura partitica più stringenti quanto più gerarchizzata è la natura del partito: infatti, mentre le organizzazioni locali di tipo conservatore - dove vige una struttura organizzativa che coinvolge un ingente numero di aderenti, della cui volontà si tiene conto in ambito nazionale - godono di un buon grado di autonomia per quanto concerne la selezione dei candidati; nel *Labour party*, invece, le candidature sono fortemente influenzate dal peso delle *Trade Unions* (che il *New Labour* di Smith e poi di Blair ha cercato però di ridurre attraverso il ricorso diretto agli iscritti). Il caso americano impone cautela nell'affermare un rapporto stretto tra sistema elettorale e organizzazione partitica: qui la funzione dei partiti risulta concentrata sul momento elettivo, il bipartitismo è più apparente che reale, il localismo e l'indisciplina sono molto accentuati. La vita politica americana è caratterizzata da un intervento pragmatico dei singoli gruppi di interesse e da un'omogeneità sostanziale nei confronti dei valori di sistema, per cui l'organizzazione partitica risente meno dell'influenza del regime elettorale in senso stretto, mentre risulta strategica la normativa relativa alla selezione dei candidati, attraverso il meccanismo delle *conventions* e delle primarie. Dal confronto del tipo di organizzazione partitica britannica o statunitense e quella italiana, si evince che nei primi casi la struttura di base estende la sua influenza a livello di collegio elettorale, in Italia invece la dimensione è comunale o provinciale o regionale, senza corrispondenza con la circoscrizione; in Italia i livelli intermedi dei partiti hanno una delimitazione di tipo amministrativo e non elettorale; e le strutture locali - escluso, almeno in passato, i partiti comunisti - non hanno un'incidenza forte sulle candidature, ma sono le organizzazioni nazionali a decidere la composizione delle liste. Cfr. F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, cit., pp. 279-281.

prenda generalmente le mosse dagli studi svolti dal francese Maurice Duverger, il quale afferma che «i diversi sistemi non sono strumenti passivi che si limitano a registrare semplicemente l'opinione pubblica: essi contribuiscono a formarla, a modellarla in modo e forme diverse seconda i sistemi stessi; [...] sono contemporaneamente macchine fotografiche e cinematografiche. In questo modo influiscono notevolmente sulla formazione dei sistemi di partiti, e l'esistenza di un certo tipo di sistema di partiti spinge a sua volta verso un sistema elettorale ad esso adeguato»⁴⁵.

Ad avviso dello studioso francese, il sistema di partiti - inteso come insieme stabile di partiti esistenti in un dato momento storico, con le loro strutture interne, le dimensioni, le ideologie, le alleanze e i tipi di opposizioni - costituisce un elemento essenziale delle istituzioni politiche di un paese, equiparabile per importanza agli organi dello Stato previsti in Costituzione. Egli distinse⁴⁶ sistemi a partito unico, tipici dei regimi autoritari, e sistemi di partiti pluralisti, tipici delle democrazie liberali; e questi ultimi in due grandi categorie, bipartitismo e pluripartitismo, sulla base del numero dei partiti. In regime di bipartitismo i governi possono contare su una maggioranza omogenea e stabile, dando luogo a quella particolare forma di governo a parlamentarismo maggioritario, nella quale la designazione dei governanti da parte degli elettori è più diretta e immediata, per cui può dirsi di *democrazia diretta*. Nel pluripartitismo, invece, essendo assai improbabile che un solo partito ottenga la maggioranza dei seggi in parlamento, normalmente il governo, formato da coalizioni, è più eterogeneo e instabile: qui si è in presenza di *democrazie mediate*, con coalizioni fatte e disfatte dagli eletti. Inoltre, in regime pluripartitico va tenuto conto anche delle alleanze tra partiti le quali - qualora si presentino stabili ed omogenee, così da poter operare in modo concorde in parlamento - darebbero luogo alla creazione delle condizioni di funzionamento del bipartitismo, attraverso il fenomeno della c.d. «bipolarizzazione». Pertanto, i

⁴⁵ M. DUVERGER, *I sistemi politici*, cit., p. 113.

⁴⁶ Secondo l'autore la struttura interna dei partiti è un elemento di distinzione essenziale che fa cogliere la differenza tra il bipartitismo inglese, dove la disciplina di voto ferrea fa sì che il Primo Ministro possa contare sul sostegno della maggioranza; e quello degli Stati Uniti, dove ogni senatore vota secondo le proprie preferenze personali, e la linea di demarcazione tra maggioranza e opposizione non coincide con quella dei partiti; per cui il bipartitismo flessibile americano si avvicinerebbe più al pluripartitismo che al rigido bipartitismo inglese; *Ivi*, *I sistemi politici*, cit., p. 114.

sistemi pluripartitici a bipolarizzazione e i bipartitismi, risultano essere due varianti di uno stesso sistema dualista⁴⁷. Passando poi all'analisi dei fattori che sono alla base dei sistemi di partiti, lo studioso evidenzia che i partiti politici sono certamente espressione di forze sociali, di classi, di gruppi etnici, religiosi, ma che essenziale è anche un fattore tecnico, ossia il sistema elettorale, e a tal proposito formulò le seguenti, assai dibattute, asserzioni⁴⁸: a) lo scrutinio maggioritario ad un solo turno tende ad un sistema *dualista*, con alternanza di grandi partiti indipendenti; b) la rappresentanza proporzionale tende ad un sistema di partiti multipli, rigidi, indipendenti e stabili; c) lo scrutinio maggioritario a due turni tende ad un sistema di partiti multipli, flessibili, dipendenti e relativamente stabili.

In verità fu lo stesso Duverger a sostenere da subito che tali generalizzazioni, da lui stesso qualificate leggi sociologiche fondamentali⁴⁹, «definiscono solo tendenze di base, che sono lontane dal comprendere tutte le influenze del regime elettorale sui sistemi di partito»; egli, inoltre, pur confermando che l'azione dei sistemi elettorali potrebbe paragonarsi a quella di un *acceleratore* o di un *freno*, per cui favorisce il moltiplicarsi dei partiti - generato dall'azione di altri fattori - oppure lo ostacola, afferma subito dopo che «i metodi di scrutinio non hanno una funzione propriamente motrice: sono bensì le realtà nazionali, le ideologie, e le strutture economico sociali che hanno l'azione decisiva a riguardo»⁵⁰.

Per quanto concerne la prima asserzione, l'autore individua una coincidenza generale fra scrutini maggioritari a turno unico e bipartitismo, con rare eccezioni spiegabili da particolari circostanze⁵¹: la tendenza al dualismo della prima

⁴⁷ *Ivi*, pag. 116; sulle critiche al concetto di dualismo vedi le analisi sartoriane al § 4.2..

⁴⁸ Le classiche leggi di M. DUVERGER sono state formulate in un primo tempo nell'articolo *Les partis politiques et la démocratie* in "La vie intellectuelle" ottobre 1945, poi riprese in una relazione al Primo Congresso mondiale di Scienze politiche a Zurigo, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris 1950, e poi nel libro *Les partis politiques*, Paris 1951, by Libraire Armand Colin, ed. it., *I Partiti politici*, cit., pp. 263 ss..

⁴⁹ M. DUVERGER, *I sistemi politici*, cit., pag. 118, e poi come vere e proprie «leggi» da W. H. RIKER in *The Two-Party system and Duverger's Law: An Essay on the history of Political Science*, in *American Political Science Review*, LXXVI, 3, 1982, pp. 753-766.

⁵⁰ M. DUVERGER, *I Partiti politici*, cit. p. 265.

⁵¹ Duverger cita come esempi a favore della sua tesi paesi come l'Inghilterra ed i suoi Domini, gli Stati Uniti, la Turchia dal 1946; e come principali eccezioni paesi come il Belgio prima del 1894, la Danimarca prima del 1920, il Canada. Nel caso belga, pur riscontrando che al bipartitismo si accompagnava uno scrutinio a due turni, egli replica che però di fatto non veniva utilizzato, almeno fino all'adozione del suffragio universale; e che quando utilizzato, è stata l'organizzazione dei partiti belgi, fortemente

generalizzazione si spiega con il fatto che la rigidità dello scrutinio maggioritario semplice impone ai gruppi ideologicamente vicini di presentarsi uniti per non rimanere schiacciati; se non lo facessero, la componente più debole verrebbe eliminata per il duplice effetto di un fattore meccanico e di uno psicologico⁵².

Il primo fattore consiste nella «sottorappresentazione» del secondo ed ancor più del terzo partito, quello più debole; l'effetto meccanico registra il divario tra i seggi ottenuti da un partito e i voti espressi a suo favore, per cui finché un partito nuovo che intende concorrere con quelli tradizionali è ancora debole, il sistema blocca sul nascere il suo affermarsi; ma se questo riesce a sopravanzare uno dei due, allora sarà quello sopraffatto ad essere nella condizione di essere maggiormente sottorappresentato⁵³. La sottorappresentanza, a sua volta, è irrobustita dal fattore psicologico, fenomeno che precede quello meccanico, consistente nel fatto che gli elettori - consapevoli degli effetti meccanici circa la dispersione dei voti a favore di un eventuale terzo partito, e sapendo che la divisione dei voti tra due gruppi vicini

strutturati e disciplinati, che ha impedito le scissioni e il sorgere di nuovi partiti, così resistendo alla tendenza dissociatrice del secondo turno. Per la Danimarca prima del 1920, dove nonostante lo scrutinio maggioritario, si trovavano almeno quattro grandi partiti nazionali, egli osserva che il maggioritario esercitava comunque la sua azione riduttrice con una chiara tendenza al tripartitismo, evoluzione che fu interrotta proprio dall'introduzione del proporzionalismo. Per il Canada, dove pur esistendo quattro partiti, solo due hanno un respiro nazionale, gli altri due - laburista e partito c.d. del Credito sociale - hanno un radicamento solo in alcune province, pertanto trattasi di partiti locali. Nel trattare le eccezioni, si evince anche il limite delle teorie duvergeriane (vedi § 4.1. e 4.2.), atteso che qui lo studioso francese ammette che «l'azione propria [dello scrutinio maggioritario a turno unico] si limita al bipartitismo locale»; *Ivi*, pp. 279 ss..

⁵² Duverger esemplifica il caso in cui vi sia una circoscrizione con 35.000 voti ai conservatori, 40.000 ai laburisti e 15.000 ai liberali. Perché il laburista vinca dipende dal comportamento del partito liberale: se ritira il proprio candidato, i suoi voti andranno presumibilmente in maggioranza al partito conservatore, in minoranza al partito laburista e/o si asterranno. Potranno così aversi due ipotesi: il partito liberale si accorda con quello conservatore, ed allora il dualismo viene ristabilito mediante fusione o con alleanza simile ad un fusione; il partito liberale resta da solo, e allora gli elettori lo abbandoneranno progressivamente, ristabilendo il dualismo per eliminazione; *Ivi*, p. 285.

⁵³ La distorsività del sistema maggioritario ad un solo turno è stata oggetto di una teorizzazione, la c.d. legge del cubo, proposta per la prima volta da J.P. Smith, e poi riproposta da M. G. KENDALL E A. STUART, *The Law of Cubic Proportions in Election Results*, in *British Journal of Sociology*, 1950, n. 1, p. 118 e ss.. Tale teoria indica una regolarità politico-statistica secondo la quale, in un sistema bipartitico stabile, il partito che ottiene più voti è favorito rispetto all'altro, per cui il rapporto percentuale dei seggi dei due partiti sarebbe uguale al rapporto fra le percentuali dei voti elevati al cubo, secondo la proporzione espressa dalla formula: $a'/b' = a^3/b^3$, dove a e b sono le percentuali dei voti e a' e b' le percentuali dei seggi. La legge sembra avere una sua validità tendenziale se gli scarti tra le due formazioni in competizione sono costanti all'interno del territorio nazionale, subisce eccezioni in territori caratterizzati dalla presenza di altre formazioni. Altra misura della distorsività dei sistemi maggioritari è la cosiddetta «legge dello swing», proposta da D. Butler e J. Cadart, secondo cui, in un sistema strettamente bipartitico, ogni spostamento pari all'1% degli elettori da uno schieramento all'altro, corrisponderebbe un passaggio di seggi del 3%. Gli autori sono citati da F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma...*, cit., p. 134 e nota n. 75.

gioca a favore dell'avversario comune - tendono ad abbandonare il terzo partito e a far convergere i loro voti sui due partiti più forti. Questo fenomeno, di «polarizzazione», rafforza il fattore meccanico - la sottorappresentanza - e spinge, nel lungo periodo, verso il bipartitismo⁵⁴.

Con i sistemi proporzionali il discorso è diverso: qui non v'è alcun ostacolo alla frammentazione di uno stesso partito in più sottogruppi, sicché il meccanismo elettorale proporzionale non spingerebbe i partiti a fondersi o unirsi, in quanto il sistema consente a ciascuno di verificare le proprie probabilità di successo senza discriminazione - ecco l'indipendenza dei partiti - né vieta le scissioni all'interno dei partiti, perché la rappresentanza totale delle due fazioni non sarà più ridotta meccanicamente dal voto. Da qui lo studioso ricava la seconda generalizzazione⁵⁵, secondo cui il sistema proporzionale tende a generare multipartitismo, e sicuramente non ha effetti riduttivi sul numero dei partiti⁵⁶. La tendenza moltiplicatrice si manifesta non tanto per lo scindersi dei vecchi partiti - scissioni che non sono rare nemmeno in regime maggioritario, sebbene esse siano a carattere provvisorio e limitato, e che invece in regime proporzionale tendono ad essere definitive, atteso che lo scrutinio impedisce alle frazioni di essere schiacciate dai

⁵⁴ Perché un partito nuovo possa costituirsi in modo solido, è necessario che esso disponga di una grande e potente organizzazione nazionale; solo così potrà svilupparsi al livello del secondo partito, per cui i fenomeni di polarizzazione e di sottorappresentanza agiranno a suo favore (così si spiega la nascita del *labour Party* in Inghilterra, costituitosi su base sindacale). Inoltre, mettendo a confronto Inghilterra e Belgio - due paesi dove all'inizio del XX secolo la comparsa del socialismo interruppe il bipartitismo esistente - nel primo caso il *plurality* ha consentito un rapido ritorno al bipartitismo attraverso la pressoché totale eliminazione dei liberali in parlamento; mentre nel secondo la proporzionale salvava prima il partito liberale, e poi consentiva la nascita del partito comunista; cfr. M. DUVERGER, *I Partiti politici*, cit., p. 288.

⁵⁵ L'autore ammette che l'asserzione non trova conferma nell'esperienza belga, dove una presenza prolungata di sistema proporzionale non ha incrementato il numero dei partiti, ma si ritrova lo stesso tripartitismo iniziale: qui lo studioso, pur riconoscendo che sia ammissibile che la proporzionale non debba necessariamente aumentare il numero dei partiti, è altresì certo che tale formula coincida sempre con il pluripartitismo, e che «in nessun paese al mondo abbia *generato o mantenuto* un sistema bipartitico»; *Ivi*, pp. 308-309. Ma generare e mantenere, come giustamente sottolineato in dottrina (Sartori, Fisichella, Baldini-Pappalardo), non è la stessa cosa.

⁵⁶ L'effetto moltiplicatore della proporzionale viene dimostrato da Duverger prendendo ad esempio la Germania, dove l'introduzione della proporzionale nei vari *Länder* produce l'incremento del numero dei partiti; nonché mettendo a paragone Inghilterra e Belgio, dove all'atto del sorgere del partito socialista, nel primo caso si è mantenuto il bipartitismo, nel secondo no.

rivali - quanto per il crearsi di nuovi partiti, che sistemi proporzionali non ostacolano in alcun modo⁵⁷.

Infine il sistema maggioritario a due turni, anch'esso considerato fattore tecnico idoneo a generare pluripartitismo come il proporzionale, sebbene con effetti più difficili da precisare, in quanto utilizzato in Francia, ma abbandonato negli altri paesi all'inizio del Novecento, per cui non risultano disponibili informazioni attendibili da poter analizzare per l'indagine empirica. Ad ogni modo, Duverger osserva che tale sistema consente ai partiti di affrontare liberamente (per via dell'atteso voto sincero) le elezioni, ogni partito conserva integralmente le proprie possibilità al primo turno, senza che la divisione in troppe tendenze possa provocarne la sconfitta; i fenomeni di polarizzazione e sottorappresentanza hanno luogo al secondo turno, in quanto al ballottaggio il candidato che avrà ottenuto meno voti al primo turno si ritirerà – se così è previsto nella normativa di riferimento - e i suffragi espressi a suo favore andranno eventualmente ad altri candidati. Non vi sarebbero pertanto ostacoli al moltiplicarsi dei partiti, ma questi tenderanno ad allearsi fra loro per sconfiggere gli avversari, ritirandosi o desistendo in favore dell'altro partito⁵⁸.

In definitiva, lo studioso attribuisce ai sistemi elettorali «un ruolo di *amplificatori* o *ammortizzatori*, in misura diversa a seconda che si tratti di partiti grandi o piccoli»⁵⁹: il maggioritario semplice *amplifica* i movimenti relativi ai grandi partiti, mentre ostacola la formazione di nuovi partiti, i quali dovrebbero essere assai consistenti per potersi affermare su piano locale, e superare gli ostacoli della sottorappresentanza e della polarizzazione a livello nazionale. Partiti piccoli, fragili o espressioni di mode occasionali, sarebbero facilmente eliminati. Rispetto a questi ultimi, invece, la rappresentanza proporzionale risulterebbe essere una «cassa di

⁵⁷ Ad avviso dello studioso francese, Hermens ha forse esagerato il ruolo attivo del sistema proporzionale in merito all'affermazione del nazionalsocialismo, ma certamente non può negarsene l'influenza. cfr. M. DUVERGER, *I Partiti politici*, cit., p. 320.

⁵⁸ Osservando gli effetti del doppio turno in vari paesi, Duverger sottolinea che la tendenza al pluripartitismo assume aspetti diversi: in Svizzera (adottato fino al 1919) e nei Paesi Bassi (adottato fino al 1917) risulta ordinato e limitato indipendentemente dalle modalità del suffragio; in Italia (adottato fino al 1919) risulta anarchico e disordinato; in Germania (adottato fino al 1919) e Francia in posizione intermedia; per cui, pur ammettendo delle differenze nel numero dei partiti derivanti da fattori nazionali peculiari piuttosto che dal regime elettorale, egli comunque ne conferma la tendenza generale al multipartitismo; *Ivi*, pag. 303-304.

⁵⁹ M. DUVERGER, *I sistemi politici*, cit., p. 120.

risonanza», consentendo l'esistenza a tutti; da ciò deriva che, favorendo i piccoli partiti, si impedisce la polarizzazione attorno a quelli più grandi⁶⁰. Tale formula, inoltre, tenderebbe ad *ammortizzare* i movimenti dei grandi partiti già affermati, nel senso che se un vecchio grande partito non esprime più forze sociali importanti, il sistema proporzionale ne registra l'indebolimento, ma gli permette comunque di sopravvivere come piccolo partito.

Gli effetti del maggioritario a due turni sono intermedi: esso risulta meno favorevole del proporzionale nei confronti dei piccoli partiti, più favorevole nei confronti dei grandi, riuscendo comunque a sviluppare attorno a questi ultimi una tendenza alla polarizzazione: la peculiarità del sistema starebbe nella sua capacità di favorire la formazione di un dualismo di alleanze, e quindi una sorta di bipartitismo.

4.1. Le critiche e le revisioni delle tesi di Duverger.

Le asserzioni di Duverger generalizzano esplicitamente l'impatto delle formule elettorali sui sistemi partitici *nazionali*, generalizzazioni che hanno provocato un acceso dibattito e numerose critiche che ne hanno messo in discussione sia lo *status* teorico, sia il fondamento empirico⁶¹. Si fa in primo luogo rilevare che i loro effetti meccanici opererebbero solo a livello di circoscrizione o di collegio: punto nodale rimane l'allargamento a livello nazionale degli esiti locali, su cui la teoria duvergeriana non fornirebbe alcun elemento che ne giustifichi appunto l'estensione. L'obiezione, tra l'altro, è inizialmente ammessa dallo stesso autore, avendo riconosciuto che il vero effetto del sistema maggioritario ad un turno si limita al bipartitismo locale ed al singolo collegio, e che i partiti in competizione possono

⁶⁰ *Ibidem*. A conferma di ciò, egli sostiene che se la formula si adottasse in Inghilterra, il partito liberale vedrebbe aumentare consistentemente la sua rappresentanza, così impedendo a conservatori o laburisti di ottenere la maggioranza e governare da soli.

⁶¹ Critiche mosse da chi sostiene che il numero dei partiti non dipende dal sistema elettorale ma da altri fattori, v. nota n. 3 del presente capitolo; nonché da D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia*, cit., pp. 167 ss; G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 41. Sui limiti teorici del collegio uninominale quale strumento che incentiva senza alcuna eccezione il voto strategico, e sulla sussistenza di altri fattori (etnia, identificazione partitica, classe) che prescindono dal voto utile e mobilitano l'elettore, cfr. G. BALDINI, A PAPPALARDO, *Sistemi elettorali...*, cit., p. 88.

essere diversi nelle diverse regioni di un paese così che, conseguentemente, il formato parlamentare del sistema rimarrebbe multipartitico. Ma lo studioso francese rimedia a ciò sostenendo che «l'accresciuta centralizzazione organizzativa dei partiti, e la conseguente tendenza ad affrontare i problemi politici in una più ampia, nazionale prospettiva, tendono di per sé a proiettare su un intero paese il sistema bipartitico locale creato dalla procedura elettorale»⁶²: per poter giustificare la deduzione del macro-effetto - il bipartitismo - da micro-comportamenti degli elettori e delle *elites* nei collegi, viene così introdotta una nuova variabile, il processo di centralizzazione dei partiti, che però non viene posta dall'autore tra le condizioni di validità della legge, la cui formulazione pertanto rimane immodificata nel tempo. Pertanto, mentre a livello locale la formulazione duvergeriana è un'asserzione teorica, in quanto contiene una giustificazione del bipartitismo, a livello nazionale essa è una generalizzazione empirica, inficiata da numerose eccezioni⁶³. Inoltre, non viene fornito dall'autore il motivo per cui il maggioritario

⁶² Cfr. M. DUVERGER, *Political Parties: Their Organization ...*, cit., pag 228.

⁶³ Cfr. D. FISICHELLA, *Elezioni e Democrazia*, cit., p. 245 e ss., il quale si pone l'interrogativo se il sistema elettorale possa esercitare un'influenza sul processo di strutturazione del sistema partitico, condizione questa che consentirebbe al sistema elettorale di poter influire eventualmente sul numero dei partiti, ipotesi da verificare su piano storico. La sua indagine rileva che diversi fattori hanno contribuito a strutturare in senso bipartitico il sistema politico inglese: fattori *costituzionali*, come l'istituzionalizzazione della opposizione di sua Maestà, ufficialmente esercitata da un solo partito; fattori *organizzativi*, come il *Reform Act* del 1832, che subordina l'esercizio del diritto di voto all'iscrizione in appositi registri ufficiali degli elettori di ciascuna circoscrizione, norma che ha determinato una capillare organizzazione partitica locale affidata a società di registrazione che provvedevano a tenere aggiornati tali registri, promuovendo l'iscrizione degli elettori potenzialmente favorevoli al partito rappresentato. Al diffondersi delle strutture locali fa da contraltare l'espandersi di un'organizzazione partitica centrale che coordina e finanzia l'attività locale, in primis dei conservatori, che si presentano relativamente uniti, e conseguentemente dei liberali, partito che ha finito per coagulare intorno a sé chiunque non sia conservatore per battere l'avversario. Infine fattori *psicologico-sociali*, ossia un atteggiamento deferenziale da parte degli elettori che ha dato luogo ad elezioni non contestate, nelle quali viene presentato in ciascuna circoscrizione un numero di candidati pari al numero dei seggi da attribuire, per cui la maggior parte dei membri del Parlamento è eletta *unopposed*. Il che vuol dire, secondo Fisichella, che se il candidato è senza concorrenti, il seggio sarà attribuito a prescindere dal sistema elettorale vigente, per cui il formato bipartitico ha avuto origine prima che la formula elettorale avesse rilievo, tenuto conto che il sistema *plurality* con collegi uninominali è stato introdotto con la riforma del 1885; precedentemente il sistema era quello del voto multiplo in collegi binominali, per cui prima del 1885 non si può parlare di influenza del *plurality*, perché scarsamente adottato. Discorso analogo per il sistema americano, dove l'elezione del presidente a maggioranza assoluta da parte del Collegio elettorale costituisce un potente fattore di mantenimento del formato bipartitico, ma nel presupposto che tale formato esista già, e la strutturazione del sistema partitico nordamericano si è avuta prima che l'adozione del collegio uninominale (1842) divenisse comune alla totalità degli Stati Uniti, senza dimenticare che l'intenzione dei promotori del collegio uninominale era quello di evitare il monopolio di un solo partito in ogni stato, ed impedire che minoranze rimanessero prive di rappresentanti, per cui fu introdotto non per ridurre il numero dei partiti, ma per rendere più competitiva l'elezione.

dovrebbe favorire la centralizzazione organizzativa, dando per scontato ciò che invece andrebbe dimostrato.

I critici - Sartori, Rae, Fisichella, Cox – concordano poi sul fatto che Duverger manchi di specificare adeguatamente e correttamente le condizioni suscettibili di massimizzare l'incidenza del sistema elettorale sulla struttura partitica e politica di un paese, in maniera sistematica: l'idea è di porre su basi teoriche più solide le verifiche empiriche, tenuto conto che l'analisi empirica mostra che l'associazione tra maggioritario a un turno e bipartitismo non sembra essere così diffusa⁶⁴; inoltre, non risulterebbe vero che la proporzionale o il doppio turno *moltiplichino* i partiti.

Una prima condizione da riesaminare concerne il comportamento degli elettori che promuoverebbe la riduzione del numero dei partiti, ossia il voto strategico a favore di chi ha maggiori possibilità di vincere nel collegio uninominale⁶⁵. Dunque, è essenziale che l'elettore strategico sia in possesso delle necessarie informazioni, che queste siano certe e coerenti, e che acquisisca un'esperienza elettorale prolungata e stabile⁶⁶. Pertanto, qualora tali condizioni non sussistano, la conseguenza che ne deriva porterebbe a dire che il maggioritario ad un turno non è condizione sufficiente per il voto strategico, e tanto meno ad assicurare il bipartitismo⁶⁷.

Dunque l'indagine di Fisichella chiarisce che la strutturazione su linee bipartitiche dei due sistemi politici storicamente precede la, e non consegue alla, introduzione del collegio uninominale, ed è in gran parte indipendente dall'influenza del sistema *plurality*, che non causa una certa configurazione strutturale del sistema partitico, come indicato dalle leggi duvergeriane.

⁶⁴ In particolare, il maggioritario è adottato in pochi paesi, e solo gli Stati Uniti presentano un vero formato bipartitico e una stabile competizione elettorale bipartitica, anche in ragione del fatto che a livello federale sono proibiti gli accordi coalizionali tra partiti (c.d. *cross-endorsement*); negli altri paesi, invece, spesso i partiti sono perlomeno tre, con tendenza ad aumentare di numero.

⁶⁵ Va qui ricordato quanto già chiarito al § 2.1., e cioè che il voto strategico è tipico di soggetti "strumentalmente razionali", pronti ad abbandonare il perdente per il vincente; tuttavia, accanto a soggetti del genere vi sono altri soggetti mobilitati dalla classe sociale, dall'etnia, dalla religione, dall'identificazione partitica, fattori questi che prescindono dal voto utile: in altri termini, l'elettore abbandonerà il candidato preferito ma più debole, solo se i candidati più forti non gli sono indifferenti. Occorre inoltre che il candidato debole abbia un distacco incolmabile dagli altri candidati, e che la seconda preferenza sia ragionevolmente competitiva rispetto al meno preferito.

⁶⁶ Restano così esclusi i sistemi politici in transizione, nonché collegi con numero e ricambio di candidati particolarmente elevato, v. G. BALDINI, A PAPPALARDO, *Sistemi elettorali...*, cit., p. 89.

⁶⁷ Ciò spiegherebbe anche la situazione italiana delineatasi dopo la riforma elettorale in senso maggioritario del 1993, a seguito della quale non si è determinata una strutturazione del sistema partitico in senso bipartitico. Se così è - perché solo per pochi elettori, in alcuni collegi, sussistono le condizioni idonee a massimizzare il voto strategico - allora la rilevanza sistemica delle leggi di Duverger, difettando sul piano teorico, sarebbe solo relativa, non assoluta e generale, anche in paesi come Gran Bretagna, Nuova Zelanda e Australia, paesi dove il voto strategico e l'equilibrio duvergeriano - ossia la concentrazione del voto sui candidati più forti - risultano sussistere se ricorrono anche ulteriori

Una netta posizione critica nei confronti delle tesi duvergeriane viene da Fisichella⁶⁸ secondo il quale, in primo luogo l'impostazione dello studioso francese equivoca sul termine «dualismo» - termine adottato come sinonimo di bipartitismo, ma anche come tendenza naturale di tutti i sistemi politici. In secondo luogo è ravvisabile una contraddizione laddove si afferma che «l'influenza del sistema elettorale sulla vita politica si esercita tramite l'intermediazione dei partiti», (asserzione da cui è rinvenibile un ruolo autonomo del sistema partitico), per poi però aggiungere che questo è sostanzialmente prodotto dal sistema elettorale, per cui l'autonomia prima intravista viene abbandonata. Infine risulterebbero poco fondate le conclusioni in merito agli effetti dis-rappresentativi del sistema maggioritario semplice, tipici del fattore meccanico, nel senso che non risulterebbe sempre vero che in regime di plurality, il partito che conquista meno voti si trovi sempre sottorappresentato rispetto a quello più votato⁶⁹.

Partendo dalle suddette “generalizzazioni” duvergeriane, il politologo americano Douglas W. Rae ha contribuito ad analizzare il rapporto sistemi elettorali - sistemi partitici, esaminando le consultazioni elettorali nei sistemi democratici occidentali nel periodo 1945-1964.

L'autore sottopone la prima legge di Duverger, relativa agli effetti dei sistemi maggioritari, ad una verifica empirico-statistica dalla quale risulta che «su 107 casi, l'89,7% ricade nelle categorie previste di associazione, [...] ciò suggerisce una relazione che è leggermente più debole di ciò che viene promesso dal termine "legge sociologica", ma resta nondimeno un'associazione forte»⁷⁰.

condizioni, come l'elevata competitività dei collegi, ossia dove piccoli numeri possono essere decisivi ai fini dell'esito elettorale; in tal senso cfr. O. MASSARI, *Come le istituzioni regolano i partiti. Modello Westminster e partito laburista*, Il Mulino, Bologna, 1994

⁶⁸ Cfr. D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia*, cit., p. 167 e ss..

⁶⁹ Nel 1951 i laburisti inglesi ottengono meno seggi (296, pari al 47,2%) con 13.986.000 voti (48,8%) dei conservatori (321, pari a 50,5%) con 13.880.000 voti (48%); nel 1978 in Nuova Zelanda il partito nazionale ottiene 50 seggi con 39,5% dei voti e quello laburista 41 seggi con 40,5% dei voti. Anche la tesi secondo la quale l'eventuale terzo partito è ancor più sotto-rappresentato rispetto agli altri non supera alcune eccezioni: in Canada nel 1921 il terzo partito (i progressisti) con il 23% dei voti ottiene il 27,6% dei seggi; in Danimarca nel periodo 1895-1909 la sinistra moderata risulta regolarmente sovra-rappresentata. Ad avviso di Fisichella, *Ivi*, p. 169, nota n. 40, l'autore francese non compirebbe «un'accurata analisi delle condizioni che influenzano il rapporto distributivo tra voti e seggi».

⁷⁰ D. W. RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*, cit., p. 94.

L'analisi di Rae rileva come, di fatto, qualsiasi sistema elettorale tenda a sovradimensionare i partiti più grandi a scapito di quelli minori. In pratica, secondo l'autore, nessun sistema elettorale è perfettamente proporzionale poiché ogni sistema riduce il numero dei partiti che ottengono seggi rispetto a quelli che si presentano alla competizione elettorale; e che "tecnicamente" ogni sistema elettorale può produrre maggioranze parlamentari a favore di partiti che non abbiano ottenuto tale maggioranza dagli elettori.

Ma, se è vero che queste valutazioni generali valgono per tutti i sistemi elettorali, è altrettanto vero che nei sistemi *plurality* questi elementi risultano fortemente accentuati; pertanto, in relazione alla affermata corrispondenza tra sistemi maggioritari a turno unico e assetti bipartitici, lo studioso accerta come sui 30 casi di sistemi *plurality* vi sia stata corrispondenza con assetti bipartitici in ben 23 casi, mentre nei restanti 77 casi in cui il sistema elettorale era diverso da quello *plurality*, la presenza di competizioni bipartitiche si sia realizzata solo 4 volte. Dunque, i dati empirici analizzati da Rae supporterebbero in buona misura le generalizzazioni di Duverger, anche se l'autore americano attenua i rigidi rapporti causa-effetto, evidenziando come esistano anche altri elementi, anch'essi importanti, che incidono sul sistema dei partiti, non ultimo l'ampiezza delle circoscrizioni uninominali.

Pertanto, condizioni propizie per il bipartitismo possono presentarsi anche con sistemi a doppio turno e persino proporzionali, se debitamente corretti in senso dis-rappresentativo (piccoli collegi, soglie di rappresentanza elevate, premi di maggioranza), per cui tutti i sistemi elettorali possono ridurre il numero dei partiti, secondo una scala decrescente di capacità riduttiva che va dai sistemi più distorcenti, fino a giungere a sistemi privi di effetti, come i proporzionali puri⁷¹.

⁷¹ Ad avviso di Lijphart, in A. LIJPHART, *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*, Yale University Press, 1999, p. 167, l'argomento decisivo della ricerca condotta da Rae, è che i sistemi maggioritari tendono a porre in essere le condizioni istituzionali che trasformano le elezioni del parlamento «in elezioni virtuali a opzioni di governo», ossia a produrre maggioranze assolute di seggi per un solo schieramento partitico, in modo sistematico, mentre i sistemi proporzionali tendono a farlo in modo casuale. Il politologo olandese, nella sua ricerca sulle democrazie contemporanee osserva che solo il Canada, per quanto riguarda i paesi che applicano il maggioritario ad un turno, si discosta dalla legge di Duverger, eccezione che si spiega con la presenza in quel paese dei cleavages etnici, culturali e socioeconomici, che agiscono contro l'azione deterrente del first past the post. Sul punto Sartori, come vedremo nel successivo paragrafo del presente capitolo, ha riformulato la materia, a partire dalla ridefinizione del numero dei partiti.

4.2. La riformulazione sartoriana delle leggi duvergeriane.

Gli studi di Sartori mostrano come le correlazioni tra formule elettorali e sistema dei partiti non siano sempre rigide ed univoche; e che la semplice adozione di una determinata formula elettorale non produce come diretta conseguenza un determinato assetto partitico, per cui diversi sono gli elementi che occorre analizzare; tuttavia, gli effetti dei sistemi elettorali possono essere adeguatamente previsti e precisati.

In primo luogo Sartori evidenzia che le asserzioni di Duverger non distinguono tra nesso causale e correlazione, ossia tra «causa di» e «associato con»; e difetterebbero di eccessiva imprecisione e indeterminatezza, in particolare in ordine al concetto di "dualismo partitico" relativo alla prima legge, ed al multipartitismo della seconda legge, per cui andrebbe preliminarmente chiarito come si determina il numero dei partiti. In secondo luogo, l'autore spiega come rimediare alle fragilità delle formule duvergeriane, riformulandole alla luce di nuove condizioni di validità⁷².

Lo studioso fiorentino ha rilevato un elemento di confusione nell'includere *tutti* i partiti⁷³: per quanto concerne il come i partiti vanno contati, è sicuramente fuorviante contare tutti i partiti che emergono in ogni sistema partitico dato, in quanto vi saranno dei partiti irrilevanti, che non fanno differenza. Ma come cogliere la *rilevanza*? Attraverso la sussistenza di due condizioni: il partito è rilevante se ha un potenziale di coalizione, cioè se può determinare una delle possibili maggioranze governative; oppure se ha un potenziale di ricatto, ossia se influisce sulle tattiche di

⁷² L'autore distingue gli effetti prodotti dai sistemi elettorali sugli *elettori* e sul *numero dei partiti*: mentre i primi possono essere da fortemente frenanti, manipolativi, vincolanti con sistemi maggioritari, a totalmente non frenante con sistemi proporzionali puri, ed in quest'ultimo caso il sistema sarebbe semplicemente senza effetto; l'effetto sul *numero dei partiti* è invece da fortemente o debolmente riduttivo, se appunto il loro numero viene ridotto, ad inefficace; per cui non ci sarebbe alcun effetto moltiplicativo; cfr. G. SARTORI, *Ingegneria Costituzionale Comparata*, cit., p. 45.

⁷³ In quanto così procedendo, evidentemente sarebbero in regola con il bipartitismo solo gli USA, non anche Gran Bretagna, Nuova Zelanda pre-1996 e Australia, paesi questi ultimi nei quali vi sono più di due partiti, ma con non più di due partiti *rilevanti*, ossia due partiti in competizione per la maggioranza assoluta dei seggi, e che governano da soli, così che i terzi partiti possono essere ignorati, e tutti e quattro i paesi rientrare nella stessa *classe*.

competizione; i partiti che ne sono privi non vanno contati, perché superflui e irrilevanti⁷⁴.

Per i sistemi maggioritari uninominali ad un turno, la scelta dell'elettore è ristretta ai candidati in grado di vincere, per cui risulta vero che il sistema fabbrica, in ciascun collegio, una competizione bipartitica, ma è altresì evidente che l'effetto restrittivo sull'elettore non equivale ad un effetto riduttivo complessivo a livello nazionale del numero dei partiti, per cui il sistema maggioritario non può ridurre il numero dei partiti nazionali a due, a meno che su tutto il territorio nazionale non vi siano solamente gli stessi due partiti. Ciò vuol dire che, per spiegare il bipartitismo a livello nazionale, necessita un'altra condizione, un'altra variabile indipendente, e cioè il sistema partitico stesso, perché non è solo il sistema elettorale ma anche il sistema partitico che influenza l'elettore. Per cui, se i sistemi elettorali sono classificabili in forti (fortemente condizionanti e/o influenti) e deboli (poco efficaci), così i sistemi politici saranno *forti*, ossia avranno forti capacità manipolative e canalizzatrici, ossia strutturati, e *deboli*, ossia non strutturati. Quando un sistema partitico è *strutturato*? Lo è se l'elettore si rapporta ad immagini astratte del partito, percepito come sistema di canalizzazione naturale della società politica; e ciò accade quando i partiti organizzati di massa sostituiscono i meri partiti di notabili, organizzazioni inarticolate e non coordinate con base organizzativa labile, ossia quando i partiti hanno sviluppato un complesso organizzativo che copre l'intera area nazionale, penetrando all'interno della società,

⁷⁴ Esistono diverse alternative alle regole di conteggio dei partiti: tra queste l'indice di frazionalizzazione (indice F) proposto da D. RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*, cit., pp. 53 ss.; la misura dell'effettivo numero dei partiti di R. TAAGEPERA e M.S. SHUGART, *Seats and Votes: the Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press, 1989, pag. 77 e ss.. Il primo indica la probabilità che i membri di un parlamento appartengano a partiti diversi e varia da 0 (concentrazione massima, con 1 solo partito) a 1 (tanti partiti quanti sono i parlamentari); in pratica misura il n di partiti mediante la loro dimensione. Ad avviso del politologo italiano il difetto sta nel fatto che esso è insensibile rispetto al *posizionamento* dei partiti e alle differenze di *cleavages* che separano i partiti tra loro, così che non colgono la rilevanza sistemica dei partiti, che invece colgono le sue regole citate in G. SARTORI, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, New York, Cambridge University Press, 1976, pp. 307-315.

La misura di Taagepera e Shugart è più intuitiva, essa ha lo scopo di scontare i partiti minori, ritenuti meno rilevanti, e misura le dimensioni relative dei partiti lasciando che le quote di voti ne determinino il rispettivo peso (un partito con 40% dei voti riceve anche un peso di .40 per cui il suo valore ponderato è $.40 \cdot .40 = .16$); ma anche qui mancano le stesse informazioni che mancano al precedente indice.

così che gli elettori li percepiscono come i normali canali di comunicazione delle istanze sociali, nonché come «i legittimi formulatori delle decisioni politiche»⁷⁵.

Dunque, i sistemi maggioritari non andrebbero oltre l'influenza nei singoli collegi se il sistema partitico non è strutturato, per cui le asserzioni di Duverger vanno ricalibrate alla luce di nuove condizioni⁷⁶.

Se dunque, un formato bipartitico è costituito da due partiti rilevanti, ciascuno dei quali capace di governare da solo, a prescindere dalla eventuale presenza di terzi partiti, ciò consente di includere anche l'Irlanda, che però vota con un sistema di tipo proporzionale (il voto singolo trasferibile), così come Malta e l'Austria; di conseguenza, risulta difficile affermare che i sistemi maggioritari *causino* il bipartitismo, né che vi sia una forte correlazione tra essi.

Sartori giunge così ad apportare alcuni “correttivi” alle generalizzazioni di Duverger affinché un determinato sistema elettorale produca determinate conseguenze sul sistema dei partiti, esplicitando le seguenti *regole* descrittive:

1. «un sistema maggioritario non può produrre di per sé un formato bipartitico nazionale, ma aiuterà in ogni caso a mantenerlo una volta che c'è», esercitando un effetto *frenante*; 2. «un sistema maggioritario produrrà nel lungo andare, un formato bipartitico [...] quando il sistema partitico è strutturato...»; 3. «un formato bipartitico è impossibile – quale che sia il sistema elettorale - qualora minoranze razziali, ideologicamente alienate e/o incoercibili, siano concentrate [...] in particolari aree geografiche»; 4. «anche i sistemi proporzionali conseguono effetti

⁷⁵ cfr. D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia*, cit., p. 245-246, distingue la strutturazione come «il processo della espansione organizzativa dei partiti» e nazionalizzazione come «il processo della loro identificazione da parte della cultura politica con la gestione degli interessi nazionali».

⁷⁶ A questo punto Sartori chiarisce il concetto indefinito di "dualismo partitico" espresso dallo studioso francese, partendo dalla considerazione che tra i paesi *bipartitici*, solo gli USA presentano un formato bipartitico, mentre Inghilterra, Nuova Zelanda, Australia presentano terzi partiti che conquistano voti ma difficilmente seggi, ed il Canada addirittura anche una consistente rappresentanza parlamentare. Per fare chiarezza, l'autore distingue il *formato* dalla *meccanica* bipartitica, per cui se il criterio numerico, integrato dalle clausole del potenziale di coalizione e del potenziale di ricatto, ci danno il *formato* di un sistema partitico; il modo in cui lavora il sistema, le sue proprietà funzionali (la *meccanica*) ci daranno invece il *tipo* di bipartitismo, per cui un sistema sarà a meccanica bipartitica se sussistono le seguenti proprietà: due partiti nel lungo periodo distaccano gli altri partiti; ciascuno è in grado di competere per la maggioranza assoluta dei seggi; ciascuno di essi governa da solo. Pertanto, allo scopo di includere Australia e Canada tra paesi a meccanica bipartitica Sartori aggiunge ulteriori sub-condizioni, ossia che il partito più votato ma che non abbia raggiunto la maggioranza dei voti, opti per un governo di minoranza mono-partitico invece che ricorrere ad un governo di coalizione (Canada); ed un'alleanza stabile di due partiti (Australia) va considerata alla stregua di un partito unico; cfr. G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 52.

riduttivi in proporzione alla propria non proporzionalità», cioè se applicati in piccoli collegi, con soglie di sbarramento, o applicando un premio⁷⁷. Da qui l'autore individua tre tipi di sistemi partitici, la cui variabile sistemica è la *polarizzazione*⁷⁸, ossia la distanza che separa i partiti rilevanti in considerazione delle rispettive ideologie e dei propri peculiari programmi politici: a meccanica bipartitica, ovvero con alternanza bipolare e governi monopartitici; a multipartitismo moderato, ovvero con oscillazioni bipolari tra governi di coalizione; a multipartitismo polarizzato, ovvero con competizione multipolare, coalizioni imperniate sul centro e partiti anti-sistema.

Sistema partitico	Sistema elettorale		
		Forte	Debole
	Strutturato	Effetto riduttivo del sistema elettorale I	Effetto controbilanciante del sistema partitico II

⁷⁷ La regola 2 elimina l'India dalle eccezioni poste alle leggi di Duverger, perché lì sistema politico non è strutturato, ed inoltre fa ben cogliere l'effetto riduttivo e frenante del sistema maggioritario rispetto al proporzionale; la regola 3 tiene conto del Canada, il cui formato è di 3-4 partiti, nonostante il maggioritario; la regola 4 dà conto dell'Irlanda, Grecia, Spagna, Austria. Questione fondamentale è accertare se le minoranze incoercibili di una certa consistenza siano geograficamente concentrate o disperse; cfr. G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 54.

⁷⁸ *Ivi*, p. 55. Quando la formula maggioritaria produce un formato bipartitico (regola 1 e 2), il formato produrrà una meccanica bipartitica se la polarizzazione è bassa; la meccanica bipartitica, implicando una competizione centripeta, tenderà a sua volta a diminuire la polarizzazione sistemica. In presenza di minoranze incoercibili, disperse sul territorio, i sistemi proporzionali impuri daranno luogo ad un formato di 3-4 partiti, che a sua volta produrrà un multipartitismo moderato ancora bipolare convergente, per cui non tenderà ad incrementare la polarizzazione sistemica. Proporzionali puri, invece, consentiranno un formato di 5-7 partiti, per cui la meccanica sarà a multipartitismo moderato o esasperato a seconda del grado di polarizzazione basso o alto che caratterizza il sistema partitico.

		Effetto riduttivo-bloccante a livello di collegio (Status quo)	Nessun effetto
	Non Strutturato	III	IV

La tabella sottostante evidenzia il rapporto che si instaura tra sistema elettorale e sistema partitico:

Lo schema proposto dallo studioso non specifica quale tipo di sistema rientri tra quelli forti e quali tra quelli deboli⁷⁹: allora, se ogni sistema di partiti nasce in un contesto storico-politico caratterizzato da fratture più o meno profonde di tipo sociale, etnico, religioso, e la specificità di ciascun paese sta nei modi, nei tempi, nella profondità con cui si manifestano i *cleavages*, nonché nella estensione del suffragio, quale elemento di incremento della eterogeneità politica, un sistema elettorale forte in un contesto partitico strutturato è altamente riduttivo⁸⁰, mentre non incide in modo sostanziale quando siano presenti cospicue minoranze concentrate sul territorio, oppure in presenza di formazioni che riflettono una

⁷⁹ Il dato è estremamente importante ai fini della presente tesi, poiché risulterebbe errato sostenere che solo i sistemi elettorali maggioritari siano selettivi e tutti quelli non maggioritari debbano essere considerati deboli: come in più punti è stato sottolineato, la manipolatività del meccanismo elettorale dipende da un complesso di fattori che non si restringe alla formula, ma che fa sì che sistemi proporzionali impuri, con collegi ristretti, siano distorti quasi o quanto quelli maggioritari.

⁸⁰ G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali...*, cit., p. 97, sottolineano come in presenza di un sistema partitico strutturato e un sistema elettorale forte (combinazione I), «i sistemi bipartitici [...] sono generati dalla strutturazione e mantenuti dal maggioritario», in quanto, come chiarito da G. SARTORI, *Le Leggi sull'influenza dei sistemi elettorali*, Riv. Italiana di Scienza Politica, XIV, 1, 1984, p. 9, «i sistemi maggioritari da soli non generano o producono alcunché». La combinazione II mostra che se a sistemi proporzionali puri si affianca un sistema partitico strutturato, l'elettore risulta in qualche misura frenato non dal sistema elettorale ma dalla forza della canalizzazione partitica. Qui la variabile indipendente ossia il fattore *causale* è il sistema partitico, per cui un sistema elettorale debole non provoca la polverizzazione ovvero la moltiplicazione dei partiti, ma non vi si oppone, anche all'interno di un sistema politico in cui operino partiti organizzati a livello nazionale. Tale combinazione spiega anche perché il sistema proporzionale possa consentire persino sistemi (Malta, Austria) e/o formati bipartitici (Irlanda); in altri termini che il bipartitismo può sussistere anche senza il maggioritario. La combinazione III mostra che l'effetto riduttivo in questo caso avviene solo a livello di collegio, ma non su scala nazionale, in quanto una debole strutturazione consente la proliferazione di partiti regionali, con un elettorato sufficientemente concentrato da superare la soglia maggioritaria, per cui su piano nazionale il risultato sarà il persistente multipartitismo del Canada o dell'India, che cessano così di essere eccezioni alla legge di Duverger; mostra inoltre il fallimento dei sistemi maggioritari introdotti nel tentativo di ridurre la frammentazione (Senato in Polonia). La combinazione IV indica nessuna influenza, nessun impatto manipolativo, spiega la situazione nei paesi ex comunisti, dove la proporzionale pura si mostra condizione meno favorevole per superare l'atomizzazione dei partiti.

struttura della società civile basata ancora su rapporti di tipo locale o notabile, o con fratture non ancora risolte. Da qui la formulazione di *nuove leggi*:

1. date due condizioni necessarie, ovvero una strutturazione sistemica e la dispersione tra collegi delle preferenze degli elettori, con concentrazioni sotto maggioritarie, allora i sistemi maggioritari *causano* un formato bipartitico;
2. data una strutturazione sistemica, ma una concentrazione delle preferenze degli elettori in una particolare area geografica, i sistemi maggioritari eliminano i partiti sotto - maggioritari ma non quelli sopra - maggioritari;
3. per i sistemi proporzionali, maggiore è l'effetto riduttivo quanto maggiore è la impurità del sistema (piccoli collegi, soglie di sbarramento alte);
4. in un sistema non strutturato e con formule pure, il numero dei partiti aumenta di quanto lo consente la quota, per cui non risulta alcun *effetto moltiplicativo*⁸¹ della rappresentanza proporzionale.

Per quanto concerne infine il doppio turno, Sartori sottolinea che esso dispiega effetti riduttivi come il maggioritario ad un turno, ma in misura minore e con una pressione sull'elettore meno coercitiva; allo stesso tempo, in particolare in collegi piccoli con massimo 3-4 seggi, il doppio turno agisce come un sistema proporzionale fortemente impuro, favorendo dis-proporzionalmente alcuni partiti rispetto ad altri, ma in modo meno prevedibile, in quanto sono presenti ulteriori variabili offerte dalla seconda competizione, dove intervengono manovre e desistenze tra partiti⁸². La peculiarità del doppio turno rimane la sua capacità di

⁸¹ Ad avviso di Sartori, *Ingegneria Costituzionale Comparata*, cit., pp. 59-61, l'effetto moltiplicatore della formula proporzionale sarebbe un'illusione ottica derivante dalla sequenza storica dei sistemi elettorali: il primo paese proporzionale fu il Belgio nel 1899, poi la Svezia nel 1908, in molti paesi dell'Europa continentale dopo la prima grande guerra; ovunque fu preceduta da sistemi maggioritari ad uno o doppio turno, nonché accompagnata dall'allargamento del suffragio: ciò ci fa comprendere che l'effetto moltiplicativo in ordine al numero dei partiti va letto come *rimozione di precedenti ostacoli*, e relativizzato rispetto ad una situazione nella quale, il numero dei partiti era tenuto basso da un numero ristretto di elettorati e da formule elettorali forti. Se storicamente si fosse passati da proporzionale a maggioritario, probabilmente non si sarebbe detto che la proporzionale causa la frammentazione dei partiti. Certamente la proporzionale rispecchia il sistema partitico dato, e non ostacola la comparsa di nuovi partiti o la scissione di quelli esistenti; ma comunque resta un sistema senza effetti sui partiti, mentre invece incide sul sistema partitico nella misura in cui è non-proporzionale, attraverso la riduzione della dimensione del collegio, le clausole di esclusione, o di premi di maggioranza, per cui se produce effetti manipolativi, questi sono restrittivi, non moltiplicativi.

⁸² L'assunto per cui il doppio turno susciterebbe un "mercato" dei partiti minori pronti a vendersi al "miglior offerente" non tiene conto del fatto che in un contesto multipartitico gli accordi interpartitici sono inevitabili, ma con la differenza che mentre al primo turno avverrebbero in via riservata prima della

rendere flessibile il sistema partitico, e di moderare la politica, punendo scelte ideologiche e favorendo scelte pragmatiche.

5. Sistema elettorale e forma di governo

L'influenza dei sistemi elettorali è stata studiata, come visto, soprattutto in riferimento al sistema partitico, non altrettanto in relazione alle forme di governo, in quanto non risulta sussistere «un rapporto automatico e costante tra natura della forma di governo e scelta del sistema elettorale»⁸³, tant'è che il rapporto tra maggiore o minore selettività e maggiore o minore stabilità della forma di governo

contesa elettorale, con il doppio turno si svolgerebbero tra il primo e il secondo turno sulla base degli effettivi risultati del primo, dunque in maniera più trasparente e democratica.

Sul punto lo studioso chiarisce che se è vero che gli effetti sul numero dei partiti non sono prevedibili con precisione, tuttavia è prevedibile che siano sottorappresentati i partiti anti-sistema: al secondo turno i loro voti potranno andare ad altri partiti, ma difficilmente riceveranno altri voti, per cui l'effetto riduttivo dipende da quanti e quanto radicati sono i partiti estremi; *ivi*, p. 81 ss.

⁸³ Cfr. M. VOLPI, *Considerazioni conclusive*, cit., p. 420 ss.. L'autore, attraverso l'analisi comparativa, rileva la prevalenza dell'utilizzo di formule proporzionali nell'ambito delle forme di governo parlamentari, ma con due note eccezioni - Regno Unito e Australia per la Camera - e che formule proporzionali prevalgono anche tra le forme di governo semi-presidenziali - Austria, Finlandia, Irlanda, Islanda - ma anche qui con la eccezione della Francia, dove è nota la vigenza del doppio turno. Sulla mancanza di una definizione condivisa della forma di governo semi-presidenziale, e sulla sua riconducibilità come sottocategoria all'interno ora della forma di governo parlamentare, ora di quella presidenziale cfr. G. SARTORI, *Ingegneria Costituzionale comparata*, cit., p. 142; M. DUVERGER, *A new Political System Model: Semi-Presidential Government*, in *European Journal of Political Research*, 1980, n. 2, pp. 165-87, secondo cui il semipresidenzialismo non è una sintesi tra forma parlamentare e presidenziale, ma un avvicendamento tra fasi presidenziali e parlamentari, a seconda se le maggioranze presidenziali e parlamentari siano consonanti o meno; L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 666, ne evidenzia la configurazione di modello "a geometria variabile".

Per la forma presidenziale, con riferimento agli Stati Uniti, l'adozione di un sistema maggioritario per l'elezione dei membri del Congresso ha contribuito ad una forte personalizzazione della politica, ed alla formazione di un Parlamento composto da potenti notabili, in cui non necessariamente si produce una maggioranza favorevole al Presidente.

Volpi individua una linea di tendenza generale secondo la quale l'adozione di sistemi elettorali selettivi incide sul funzionamento della forma di governo, in quanto garantisce che dal voto possa emergere una maggioranza parlamentare e che di conseguenza si formi un governo autorevole, capace di decidere e di agire; di contro, sistemi poco selettivi non sono in grado di garantire una maggioranza parlamentare omogenea per cui il Governo deriva da contrattazioni politiche post-elettorali, con un Primo ministro che svolge essenzialmente compiti di mediazione tra le vari parti della coalizione (così in Belgio, ed in Italia fino al 1993).

non è sempre certo e prevedibile, in quanto possono incidere anche altri fattori politici e culturali, fortemente consolidati nell'elettorato⁸⁴.

Qui rileva quanto asserito da Sartori in ordine al carattere strutturato del sistema politico: sappiamo che in un contesto non strutturato, come ad esempio quello statunitense, contraddistinto da partiti flessibili, la formula maggioritaria semplifica il sistema partitico a livello di collegio e non su piano nazionale; e tuttavia ciò non impedisce alla forma di governo di funzionare⁸⁵, anche grazie ad una costante negoziazione tra Presidente e singoli parlamentari di entrambi i partiti. Di tutt'altro tipo gli effetti del maggioritario nel Regno Unito, dove la funzione dei partiti risulta decisiva in ragione del carattere strutturato del sistema politico, che tende a nazionalizzare la competizione elettorale: qui i partiti assumono un ruolo determinante nella scelta delle candidature e nella garanzia della disciplina dei parlamentari eletti, nonché nella sostituzione del Primo ministro, qualora non goda più di un vasto consenso politico. Il doppio turno francese, in uno con la riforma costituzionale del 1962⁸⁶, ha concorso al verificarsi del «fattore maggioritario», ed

⁸⁴ Come è noto, vi sono paesi, come l'Austria, che hanno adottato sistemi elettorali poco selettivi, ma che hanno visto un funzionamento stabile dell'esecutivo, sebbene oscillante tra forme di consociativismo, basati su governi di coalizione, e fasi conflittuali, fondate sull'alternanza al governo dei due partiti maggiori, soli o coalizzati con altri partiti; e paesi, come l'Italia dal 1993 al 2005, dove l'adozione di sistemi sulla carta altamente selettivi, non ha determinato una stabilizzazione della forma di governo, a causa della eterogeneità delle coalizioni di maggioranza.

⁸⁵ Per le capacità funzionali della forma di governo presidenziale americana Sartori spiega che quel sistema è in realtà un sistema debole, che funziona *nonostante* la costituzione - la quale prevede divisione dei poteri - e non *grazie* alla sua costituzione: esso è capace di operare finché risultano assenti principi ideologici, i partiti sono deboli ed indisciplinati, e soprattutto finché attua una politica di concessioni localistiche. E che il sistema statunitense possa funzionare male, è riscontrato da quanto accade nei paesi latino americani dove esso viene esportato: qui la divisione dei poteri mantiene il presidenzialismo in perenne oscillazione tra eccesso di potere ed impotenza, contraddistinto da fragilità ed instabilità, a dimostrazione del fatto che separare la politica dal suo sostrato culturale, economico e sociale è sempre un azzardo; cfr. G. SARTORI, *Ingegneria Costituzionale comparata*, cit., p. 100 e ss..

⁸⁶ Nel 1962 il presidente Charles de Gaulle propose un emendamento alla Costituzione per consentire l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, nonostante la forte opposizione di quasi tutte le forze politiche rappresentate all'Assemblea nazionale. Di fronte a ciò, la procedura di riforma costituzionale (che, regolata dall'articolo 89 della Costituzione, richiedeva - e tutt'ora richiede - almeno un'approvazione a maggioranza di entrambe le camere) si rivela irta di ostacoli; de Gaulle decide allora di ricorrere al potere presidenziale - previsto dall'articolo 11 della Costituzione - di indire un *referendum* popolare su proposta del governo concernente, tra l'altro, un progetto di legge riguardante l'organizzazione dei pubblici poteri. L'Assemblea nazionale, per reazione al "colpo di mano" del presidente, sfiducia il governo Pompidou, per cui de Gaulle decide di indire nuove elezioni. Anche se la forzatura della norma costituzionale è abbastanza evidente - l'articolo 11 si riferisce a leggi ordinarie, mentre le riforme della costituzione richiedono la procedura "rinforzata" di cui all'articolo 89 - il 28 ottobre l'emendamento viene approvato dal corpo elettorale, con il 62,25% dei voti. Le successive elezioni politiche del 18 e 25 novembre vedono una notevole affermazione gollista.

ha contribuito alla stabilizzazione della forma di governo semi-presidenziale, producendo una semplificazione del sistema partitico, senza però impedire il verificarsi della c.d. *coabitazione*, fenomeno considerato dagli osservatori francesi in maniera assai negativa⁸⁷, attesa la confusione dei ruoli tra Presidente e Primo ministro e l'appannamento delle loro rispettive responsabilità. La riforma costituzionale del 2000⁸⁸ e la legge organica n. 2001-419 del 16 maggio 2001 - che ha imposto l'inversione del calendario elettorale, anticipando per il 2002 le elezioni presidenziali rispetto alle legislative attraverso una proroga della legislatura in corso - hanno in parte modificato la V Repubblica francese, in quanto reso remota l'ipotesi di coabitazione e ancor più presidenzializzato la forma di governo⁸⁹.

Dunque, le vicende della legislazione elettorale sono sempre più intrecciate con quelle relative alla forma di governo, in special modo quella parlamentare, particolarmente sensibile al sistema elettorale, atteso che l'Esecutivo ha bisogno del sostegno permanente della maggioranza nell'assemblea parlamentare; e la qualità di tale sostegno, ossia l'unità di intenti, l'appoggio costante che lega Esecutivo e Parlamento, determina il rendimento sistemico dei due organi di

⁸⁷ Al contrario in Italia, dove è stata vista invece come un utile (ma assai improbabile) contrappeso; in tal senso la proposta formulata dalla Bicamerale nel 1997 che si ispirava ad un modello di esecutivo bicefalo, con probabili effetti negativi in termini di confusione nell'attribuzione delle responsabilità di governo, e conseguente instabilità.

⁸⁸ La riforma costituzionale con legge n. 2000-964 del 2 ottobre 2000, riducendo il mandato presidenziale da sette a cinque anni al fine di riallineare le scadenze elettorali, istituire un legame diretto tra il Presidente e la maggioranza parlamentare, e favorire un effetto di trascinamento del voto presidenziale, ha avuto come esito quello di oscurare la figura del Premier e accentuare la presidenzializzazione del regime, che si traduce in una estensione dei poteri presidenziali e, parallelamente, in un indebolimento del Parlamento.

⁸⁹ Con legge di revisione costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 è stato nuovamente riformato il testo costituzionale, prospettando una finalità ambiziosa: una ridefinizione delle dinamiche della forma di governo, soprattutto per quel che concerne l'istituzione parlamentare, che viene potenziata. I punti chiave della riforma concernono il rafforzamento del ruolo del Parlamento, l'inquadramento del ruolo presidenziale, ed il potenziamento degli istituti di garanzia. Alcune disposizioni riguardano il procedimento legislativo, con l'obiettivo di renderlo più partecipato in sede parlamentare; così si fa rinvio ad una legge organica per stabilire le condizioni da osservare nella presentazione dei progetti di legge e si prevede che, in caso di disaccordo sul punto tra Conferenza dei presidenti dell'assemblea interessata e Governo, il Presidente della Camera o il Primo ministro possano ricorrere al Consiglio costituzionale che decide entro otto giorni. Per bilanciare il rafforzamento dei poteri presidenziali, la revisione opera sui contropoteri; si comprendono così l'introduzione di specifici diritti per l'opposizione parlamentare e di un controllo di costituzionalità delle leggi a posteriori in via incidentale. Non si è invece dato seguito alla proposta di apportare modifiche al Senato, e questo è stato il principale motivo del rifiuto della riforma da parte dei socialisti; cfr. sul punto M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, Relazione al Seminario di Astrid "La riforma della Costituzione in Francia" – Roma, 19 novembre 2008.

indirizzo politico; ragion per cui il sistema elettorale sarà un elemento rilevante, poiché concorrerà alla funzione di strutturazione e consolidamento del sistema partitico che, accanto alla funzione rappresentativa, dovrà sostenere decisioni collettive in grado di soddisfare i bisogni del corpo sociale⁹⁰.

D'altro canto, non va sottovalutato che «se il sistema elettorale condiziona il funzionamento della forma di governo, è anche vero che le scelte relative alla forme di governo incidono sull'attuazione pratica delle formule elettorali»⁹¹. In tale prospettiva, il sistema elettorale scelto dovrebbe essere *servente* rispetto alla forma di governo, in primo luogo perché quest'ultima è costituzionalizzata, mentre i congegni elettorali, anche se previsti in Costituzione, sono ampiamente regolamentati dal legislatore ordinario per la loro pratica attuazione; in secondo luogo in quanto, per conformità ad un criterio logico che rispetti l'ordine costituzionale, non dovrebbe essere la Costituzione ad essere coerente con una determinata legge elettorale, adeguandovisi, ma semmai il contrario. Conseguentemente, agire in conformità a tale criterio significa assumere dapprima scelte costituzionali relative alla forma di governo⁹², e poi intervenire sul sistema elettorale in maniera razionale e coerente.

5.1. La riflessione della dottrina italiana.

⁹⁰ Cfr. C. FUSARO, *I limiti della legislazione elettorale vigente*, in R. D'ALIMONTE e C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, cit., pp. 15-16.

⁹¹ Così M. VOLPI, *Considerazioni conclusive*, cit., p. 423. Si pensi proprio all'elezione popolare del Presidente francese come fattore che influenza in senso maggioritario l'esito elettorale, oppure al ruolo di direzione politica del Cancelliere ed ai meccanismi di stabilizzazione della forma di governo tedesco, che hanno comunque contribuito, insieme alla clausola di sbarramento del 5% ed ai collegi uninominali, ad attuare la formula proporzionale in senso più favorevole ai due maggiori partiti.

⁹² Relativamente alla forma di governo, O. CHESA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2010, p. 2, osserva che nella scienza costituzionale accade spesso che si inverta il processo di analisi del proprio campo di ricerca: infatti, anziché ricostruire correttamente le regole della forma di governo, prima di proporne la modifica formale, accade che si parta dalla ricostruzione delle regolarità degli attori politici; poi le si valuta alla luce di criteri di indirizzo che non hanno un chiaro radicamento nel diritto costituzionale; infine si giunge alle regole costituzionali adatte a quelle regolarità, modificando quelle in vigore.

Nell'ambito della forma di Stato democratico-pluralista, un modo per classificare gli ordinamenti politici è quello di distinguerli in base alla loro forma di governo, a loro volta variamente classificate, a cominciare dalla tradizionale tripartizione – forma di governo parlamentare, presidenziale, direttoriale - imperniata sul principio della separazione dei poteri⁹³. Altra angolazione per la identificazione delle forme di governo, che integra la lettura del modello normativo costituzionale, e che evita il «rischio di costruire classificazioni [...] avulse dal dispiegarsi effettivo dei rapporti tra i titolari delle funzioni costituzionali»⁹⁴, è quella che fa leva, accanto agli elementi giuridici, anche su fattori extragiuridici, quali l'assetto e il funzionamento dei partiti politici. Tale impostazione non è condivisa da chi considera i sistemi partitici quali meri elementi di fatto che condizionano all'esterno i congegni della forma di governo, e pertanto da non includere tra gli elementi costitutivi⁹⁵.

⁹³ Per un'analisi accurata dei criteri utilizzati in dottrina per la classificazione delle forme di governo, senza pretesa di completezza, cfr. G. U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, Enc. giur., XIV, Treccani, Roma, 1989, p. 4; M. VOLPI, *La classificazione delle forme di governo*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2009, p. 359 ss.. Per la classificazione della forma di governo basata sul criterio della legittimazione democratica dei governi, che porta a distinguere le forme di governo in monistiche, o a legittimazione mediata del governo, e dualistiche o a legittimazione immediata del governo, a seconda che sia previsto un unico circuito di legittimazione democratica elettorale che lega corpo elettorale – assemblea – governo (governo parlamentare e direttoriale), oppure una duplicità di circuiti paralleli e indipendenti di legittimazione democratica (governo presidenziale, semipresidenziale e neoparlamentare), cfr. L. PRIMICERIO, *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia rappresentativa*, cit., p. 17 e ss.. L'autore propone una classificazione che investe il rapporto di tipo *verticale* che lega elettori e organi di indirizzo, così che la tradizionale classificazione delle forme di governo basata su rapporti di tipo *orizzontale* che si instaura tra governo e parlamento, assuma il ruolo di sottoclassificazione rispetto alla prima. L'assunto dell'autore è che una corretta classificazione delle forme di governo, implica che la legittimazione democratica degli organi di indirizzo preceda e condizioni i rapporti intercorrenti tra i poteri. Da qui la distinzione fondamentale tra parlamentarismo responsabile e rappresentativo. Il primo «sacrifica la rappresentatività del parlamento alla esigenza di un governo scelto da e responsabile verso gli elettori». Il secondo risponde all'esigenza di offrire agli elettori «la possibilità di scegliere fra un'ampia gamma di partiti e programmi politici e, di conseguenza, sacrifica la chiarezza e la immediatezza della responsabilità del governo alla rappresentatività del parlamento». Nel primo caso le elezioni mirano a creare un governo responsabile verso gli elettori, nel secondo un parlamento che rifletta le preferenze di tutti i cittadini.

⁹⁴ Cfr. L. PRIMICERIO, *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia rappresentativa*, cit., p. 33.

⁹⁵ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, cit., p. 22 e ss.; M. VOLPI, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in Quad. Cost., n. 2, 1997, p. 247 e ss.; G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 69, secondo cui «la conformazione del sistema partitico ha avuto una fortissima influenza nel plasmare il funzionamento delle forme di governo parlamentari; non meno dei congegni istituzionali predisposti nel corso del secolo per irrobustirle. Proprio per questo, anni addietro si pensò che il sistema partitico dovesse essere ormai incluso tra gli stessi elementi costitutivi delle forme di governo [...] partendo dalla differenza tra elementi costitutivi e elementi condizionanti della forma di governo, è più corretto collocare i partiti fra questi ultimi [...] anche i sindacati (con strutture e poteri di negoziazioni accentrate), come già i partiti, sono elementi costitutivi della forma di governo? O non rimane vero piuttosto che la forma di governo è via via

È opinione assai diffusa in dottrina che il concetto di forma di governo non può essere legato in via esclusiva alle sole disposizioni costituzionali⁹⁶, spesso scarne, ma che occorra fare necessariamente riferimento a disposizioni legislative, nonché a prassi⁹⁷ e convenzioni consolidate⁹⁸; in altri termini, in tema di allocazione del

condizionata dagli impulsi che provengono dal sistema politico?». Dello stesso avviso M. PERINI, *Le regole del potere: primato del parlamento o del governo?*, Giappichelli, Torino, 2009, p.18, il quale pur riconoscendo che i partiti politici sono soggetti capaci di influire sull'indirizzo politico, e dato atto dell'importanza dei partiti e della loro organizzazione nella qualificazione giuridica di una forma di governo, sottolinea poi l'opportunità «di non sovradimensionarne il ruolo o porli al centro del suo studio».

Altra classificazione delle forme di governo parlamentare, che però si colloca nella stessa prospettiva, considera la competizione politica come elemento di distinzione, così da poter distinguere tra parlamentarismo maggioritario o a prevalenza del governo e parlamentarismo non maggioritario o a prevalenza del parlamento; il primo tipico di società omogenee, con sistemi politici bipartitici o bipolari, caratterizzato da maggioranze parlamentari investite direttamente dagli elettori attraverso sistemi elettorali selettivi, da una chiara distinzione tra maggioranza e opposizione, da governi stabili, da un ruolo direttivo del governo, dall'alternanza alla guida dell'esecutivo; il secondo da società eterogenee sia politicamente che culturalmente, da sistemi politici multipolari, da sistemi elettorali proporzionali puri, da governi di coalizione eterogenei e instabili, da un ruolo del Primo Ministro di mediazione più che di direzione, da un Parlamento debole, dall'assenza di alternanza; cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, V ed., 1999, p. 461 ss..

Una classificazione che pone l'accento sui modi di realizzazione del principio democratico, distinguendo forme di governo a democrazia diretta o immediata e a democrazia mediata o indiretta, è quella di M. DUVERGER, *I sistemi politici*, cit., p. 71, secondo cui, nel primo caso l'elettore esprime una concreta *volontà* politica, mentre la seconda forma consente l'espressione di un'influente *opinione* politica. Per le critiche alla posizione di Duverger si faccia riferimento a M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 65, dove l'autore mette in guardia dal concetto di democrazia diretta, quale forma politica ideale, in quanto la vicinanza, la massima prossimità dei governati ai governanti, resta semplicemente un'ideologia; e non a caso l'idealtipo di tale forma di governo è il modello Westminster, «che non conosce altra regola diversa dal principio maggioritario, rifiuta la costituzione rigida o addirittura scritta, aborrisce il controllo di costituzionalità delle leggi [...] un sistema che garantisce indubbiamente governi forti, ma non è in grado di assicurare protezione per le minoranze ed efficacia del controllo parlamentare». L'autore ritiene che nelle società moderne, in cui la manipolazione delle coscienze, le occasioni di aggressione ai diritti individuali e dei gruppi sono assai diffuse, debbano prevalere *status* e diritti delle minoranze rispetto a *status* e diritti della maggioranza, debba primeggiare la limitazione piuttosto che la diffusione ed il rafforzamento del potere. Lungo questa linea di tendenza, un contributo importante viene da A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., p. 9, che ha distinto tutte le democrazie in due modelli polari, quelle maggioritarie e quelle consociative.

⁹⁶ Cfr. A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, Forum Costituzionali, 22/09/2010, secondo cui la forma di governo «non è qualcosa di statico e semperiterno, ma (a costituzione invariata) si tratta di un concetto naturalmente in evoluzione e quindi intrinsecamente dinamico». L'autore, senza distinguere il peso in termini di valore giuridico che ciascun elemento ha nel determinare la forma di governo, individua cinque variabili/costanti che fanno una forma di governo: «(I) le norme costituzionali scritte, (II) le norme costituzionali consuetudinarie, (III) i precedenti, le prassi e le convenzioni costituzionali in genere, (IV) il sistema elettorale in senso stretto [...] e in senso lato, (V) il sistema politico-partitico». In senso conforme M. VOLPI, *La classificazione delle forme di governo*, cit., p. 360, il quale ritiene la classificazione delle forme di governo basate sul principio della separazione dei poteri troppo statica, perché non considera anche gli aspetti dinamici e funzionali.

⁹⁷ Secondo A. RUGGERI, in *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, Forum Quad. cost., 28/11/2010, p. 1, alle regolarità (prassi) della politica va attribuita l'attitudine a «specificare ed attuare per un verso, integrare per un altro, lo scarno dettato costituzionale, immettendosi nella struttura degli enunciati costituzionali». L'autore, interrogandosi sulla forza vincolante che la struttura della coalizione presenta anche in ragione della razionalizzazione indotta dalla legge elettorale vigente, ossia se

potere politico, di funzionamento e assetto della forma di governo, un aspetto assai indagato è se e quanto le regolarità influenzano le regole giuridiche⁹⁹.

Analizzando il concetto di democrazia maggioritaria, Chessa asserisce che *i fatti rilevanti* in tema di forma di governo attengono al sistema elettorale¹⁰⁰, per effetto

la designazione del Premier da parte degli elettori sia stringente al punto tale da impedire qualsiasi avvicendamento al vertice dell'esecutivo, riconosce che «le sole regolarità che hanno titolo per farsi valere sono quelle in tutto conformi (o quanto meno compatibili) rispetto al quadro costituzionale: il carattere prescrittivo delle regole non è, dunque, da revocare in dubbio». Lo studioso, nel corroborare la sua tesi in ordine all'influenza delle prassi sulla forma di governo, ritiene che la «formula politica rimessa agli elettori (*non*) altera [...] il quadro costituzionale relativo alla forma di governo, (anzi), la scelta della maggioranza degli elettori [...] dà corpo al valore democratico e, per ciò stesso, dà senso alla *Costituzione* come "sistema"».

⁹⁸ Debbo qui segnalare una certa ambiguità che può derivare dal concetto di prassi costituzionali consolidate, quali regolarità vincolanti per gli attori istituzionali nel prendere decisioni essenziali per la durata di una legislatura: qual è il limite temporale e la durata per cui una prassi può dirsi consolidata? Quando il Presidente della Repubblica, nel suo discorso del 20/12/2010 alle Alte Magistrature della Repubblica (v. sito ufficiale del Quirinale, archivio interventi e interviste) si richiama alle prassi consolidate affinché esperisca ogni tentativo prima di sciogliere anticipatamente, a quale periodo esattamente egli fa riferimento? Il dubbio nasce quando in dottrina, come fa F. D'ADDABBO, *Sovranità popolare e forma di governo: l'investitura dell'esecutivo e lo scioglimento delle Camere secondo una concezione rispondente al principio democratico*, Riv. AIC n. 3/2011, p. 14., al fine di dimostrare la non obbligatorietà giuridica per il Capo dello Stato di dover tentare ogni strada percorribile prima di dar luogo allo scioglimento anticipato, spiega che «...le prassi poi, se non riflettono la trasformazione dell'assetto politico istituzionale, non si possono ritenere vincolanti e andrebbero abbandonate».

Sul mutamento del regime parlamentare a seguito della legislazione elettorale, delle nuove prassi e delle convenzioni costituzionali sulla forma di governo, cfr. M. SICLARI (a cura di), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Aracne, Roma, 2008; C. DE CESARE, *Le modificazioni tacite della Costituzione nell'attuale sistema parlamentare italiano*, Istituto per la Documentazione e gli Studi Legislativi, Vol. 52, fasc. 1/2010, p. 121-150, il quale constata che, venendo a mancare una disciplina nei regolamenti parlamentari volta a riconoscere uno *status* alle coalizioni, nonché una semplificazione dei gruppi parlamentari tesa a contenere la frammentazione partitica, ne sarebbe derivata (come effettivamente è poi accaduto) che la costituzione dei due maxi partiti alle elezioni del 2008 rimane frutto della sola volontà politica dei leader, condizionata dall'imminenza dei referendum sulla legge elettorale del 2005, ma non destinati a consolidarsi (almeno in una delle due aree di riferimento).

⁹⁹ Cfr. O. CHESSE, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, Diritto Pubblico, 1/2004, p. 22, nell'intento di dimostrare che il concetto di democrazia maggioritaria non ha alcuna radice costituzionale, si chiede «quale rapporto ci sia tra *norme* e *fatti*: sono le norme costituzionali e sub costituzionali che definiscono la forma di governo a plasmare concretamente il sistema politico secondo il modello maggioritario? O sono invece le regolarità [...] dell'assetto partitico a curvare in senso maggioritario le dinamiche della forma di governo? [...]. Il giurista costituzionalista [...] ha di fronte a sé *testi* e *contesti*, e deve dire quale diritto scaturisce *validamente* dal loro incontro».

¹⁰⁰ Tra gli elementi condizionanti, diversi autori attribuiscono un peso specifico ai sistemi elettorali - cui è riconosciuta la funzione di concorrere a definire le condizioni della democrazia rappresentativa, e di strutturare il sistema politico, ossia «l'insieme dei soggetti che rappresentano interessi sociali e si propongono di conquistare o di influenzare il potere politico» (M. VOLPI, *La classificazione delle forme di governo*, cit., p. 359) - i quali contribuiscono a determinare il concreto funzionamento della forma di governo, in ragione del livello di dettaglio e del grado di elasticità delle norme costituzionali che regolano la materia. In tal senso A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, cit., ci dice che per comprendere la forma di governo, dei cinque fattori che la plasmano, il maggior peso va attribuito al sistema elettorale, tanto da poter dire che «in Italia abbiamo avuto tante forme di governo almeno quanti sono stati i sistemi elettorali adottati»; V. LIPPOLIS, *Riforma della legge elettorale e forma di governo*, cit., pur riconoscendo il contributo che la legge elettorale può dare nel senso

del quale la competizione politica ha assunto una fisionomia tendenzialmente bipolare, con due schieramenti contrapposti ed un leader di fatto direttamente designato dal corpo elettorale. È dunque mutato il contesto politico; ma, si domanda lo studioso, ciò autorizza a dire che i poteri previsti dal testo costituzionale in materia di nomina del Presidente del Consiglio e di scioglimento anticipato del Parlamento sia mutato? Possono le leggi elettorali vincolare giuridicamente gli organi supremi politici secondo gli schemi da esse veicolati? Può la legge elettorale, da sola, assicurare un governo di legislatura?¹⁰¹ È il voto espresso dal corpo elettorale a vincolare il Capo dello Stato? Alcuni studiosi¹⁰² sostengono che «le maggioranze parlamentari prive di una genesi elettorale sarebbero dunque illegittime perché la reinterpretazione maggioritaria del diritto costituzionale escluderebbe la giustificatezza dei c.d. ribaltoni»¹⁰³. La tesi sostenuta da Chessa, invece, è che non può una regolarità imporre vincoli giuridici, atteso che sia prima

sopra indicato, tuttavia segnala anche i limiti che tale strumento incontra, in particolare nel realizzare il modello di democrazia c.d. immediata, nelle disposizioni costituzionali. Sullo stretto collegamento tra sistemi partitici e sistemi elettorali, cfr. C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo*, Jovene, Napoli, 2007, pp. 160-162.

¹⁰¹ Se per i fautori dell'approccio maggioritario, tutto ciò sarebbe possibile, imponendo la regola *aut simul stabunt aut simul cadent* e dell'elezione diretta del capo del governo, mutuandola dai sistemi elettorali degli enti territoriali locali, al lato opposto si colloca chi, come V. LIPPOLIS, *Riforma della legge elettorale e forma di governo*, cit., ritiene che tali esiti andrebbero previsti in modifiche costituzionali, atteso che le leggi vigenti per le elezioni politiche «hanno introdotto elementi di rigidità in un modello caratterizzato dall'elasticità, hanno inoculato nel sistema costituzionale un'irrisolta tensione» tra i fautori della democrazia maggioritaria e coloro i quali, basandosi sul testo costituzionale, sostengono invece che allo scioglimento automatico vada preferito la verifica di possibili governi alternativi.

¹⁰² A. BARBERA, *La seconda volta del maggioritario: un bipolarismo compiuto?*, in A. BARBERA – S. BONFIGLIO – S. CECCANTI, *La seconda volta del maggioritario*, Philos, Roma, 1994, pp. 11; C. FUSARO, *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, in Quad. Cost., 1999, p. 399; A. RUGGERI, *Il governo tra vecchie e nuove regole e regolarità (spunti problematici)*, cit., p. 323; S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in Quad. cost., 2002, pp. 117 ss..

¹⁰³ L'assunto per cui dalle regolarità maggioritarie si inferiscono nuove regole costituzionali, non trova giustificazione, ad avviso di O. CHessa, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, cit., p. 27, in quanto il principio maggioritario ha potuto trasformare le convenzioni che regolavano il procedimento di formazione del governo, toccando gli istituti delle consultazioni e dell'incarico, ma non anche significare un obbligo giuridicamente vincolante in capo al Presidente della Repubblica, in ordine alla scelta del Presidente del Consiglio. Poi aggiunge (p. 39) e nota n. 30, richiamando C. MORTATI, *Lezioni sulla forma di governo*, Padova, Cedam, 1973, p. 182 e ss., che l'obbligo per il monarca di sciogliere le Camere «è puramente fattuale, legato cioè alla regolarità bipartitica». V. LIPPOLIS, *Riforma della legge elettorale e forma di governo*, cit., fa rilevare che il Capo dello Stato non può essere ingabbiato dalle regole elettorali nelle sue prerogative, e che nonostante i vincoli elettorali, «le Camere conservano la libertà di accordare e revocare la fiducia in base ad una totale libertà di scelta politica (ex art. 67 Cost.); il Presidente conserva il potere discrezionale di nomina in funzione della formazione di un governo che abbia la fiducia del Parlamento (ex art. 92 e 94 Cost.)». Secondo lo studioso, la legge elettorale può «orientare il funzionamento del sistema istituzionale [in senso maggioritario], ma non può imporlo».

che dopo la svolta del sistema elettorale in senso maggioritario e del sistema partitico in senso bipolare conflittuale, il principio costituzionale vincolante per il Capo dello Stato in tema di nomina del Premier resta quello indicato dall'art. 94.1 Cost., ossia indicare un soggetto che goda della fiducia parlamentare. Allora dalle nuove regolarità politiche non discendono nuove regole costituzionali; al più le prime facilitano il compito di intermediazione del Presidente della Repubblica, destinato a riespandersi qualora quelle regolarità cessino di esistere. Allo stesso modo, anche per la titolarità del potere di scioglimento anticipato vige lo stesso principio costituzionale (non scritto), e cioè che chi decide la fine anticipata è sempre il Parlamento, attraverso l'accordo delle forze politiche maggioritarie, ragion per cui «la democrazia è maggioritaria se la designazione elettorale del Premier e l'attribuzione a questo del potere di scioglimento sono il risultato fattuale di una prassi convenzionale»¹⁰⁴. Interessa questa ricerca anche l'ulteriore spunto riflessivo proposto da Chessa, laddove egli si chiede se il principio maggioritario, come da alcuni sostenuto¹⁰⁵, sia inveramento del principio costituzionale di sovranità popolare; a dire che il popolo risulterebbe più sovrano se scegliesse anche il leader del governo, oltre ai parlamentari. Se così fosse, egli sostiene, si dovrebbe giungere all'estremo assurdo per cui se i due principi sono costituzionalmente legati, ne deriva che ad una restrizione del primo, corrisponderebbe una lesione del secondo¹⁰⁶.

Un insigne autore ha rimarcato il ruolo imprescindibile che il sistema partitico riveste nella definizione delle forme di governo¹⁰⁷, qualificandole da un punto di

¹⁰⁴ O. CHessa, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, cit., p. 44.

¹⁰⁵ Cfr. A. BARBERA – S. CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, cit., pp. 67 e ss..

¹⁰⁶ L'analisi di Chessa prosegue, *Ivi*, p. 49, distinguendo forme monistiche e dualistiche dell'assetto governativo, a seconda che vi sia un unico o un doppio canale elettivo per l'organo legislativo ed esecutivo, che potranno a loro volta essere formali o sostanziali, specificando che la distinzione tra sistemi monisti e dualisti individua gli «elementi costitutivi» della forma di governo, mentre i sottotipi formali e sostanziali mostrano come tali elementi reagiscono alle sollecitazioni dei vari «elementi condizionanti». E così spiega che la democrazia maggioritaria altro non è che un elemento condizionante che rende la forma monista di governo parlamentare di tipo sostanziale, in quanto presenta una regolarità politica data dall'assetto bipartitico, mantenuto da un sistema elettorale di tipo maggioritario.

¹⁰⁷ L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit. p. 638, al fine di poter distinguere le forme di governo, ha evidenziato come non sia sufficiente un criterio distintivo «fondato sul mero rapporto tra gli organi costituzionali, e che [...] non sia possibile (né in funzione conoscitiva né in funzione prescrittiva) prescindere dal contesto partitico in cui si iscrivono le formule organizzative dei rapporti tra esecutivo e legislativo». Successivamente, però, facendo esplicito riferimento ai suoi scritti del 1970, lo stesso autore, in *Forme di*

vista giuridico, anche in ragione di quelle norme costituzionali che presuppongono il pluripartitismo, tant'è che a suo avviso, «le norme sulla forma di governo sono a fattispecie aperta (entro certi limiti), e cioè suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate dalla regole convenzionali che ad esso fanno capo»¹⁰⁸. Pertanto, al tradizionale criterio distintivo della separazione dei poteri, pur rimanendo «la componente che viene in rilievo per prima (in ordine logico) di un criterio distintivo più complesso», che valorizzerebbe solo gli aspetti strutturali

stato e forme di governo, in S. CASSESE (diretto da), Diz. di dir. pubb., Milano, 2006, p. 2600, mutò orientamento precisando che il contesto partitico sarebbe «una situazione condizionante» la forma di governo e non un suo «elemento costitutivo». Ma già prima del contributo di Elia, vi era stato chi, come C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, II, Padova, 1957, aveva affermato che i partiti fossero elementi della forma di governo. Per i contributi di Duverger sul tema, dal quale L. Elia ha esplicitamente tratto notevoli spunti di riflessione, vedi § 4 del presente capitolo. L'approccio di Elia, e la sua matrice culturale legata alla dottrina francese, è condiviso in pieno da S. CECCANTI, *La democrazia immediata e le sue garanzie*, in *Il presidenzialismo che avanza*, (a cura di) T. E. FROSINI, C. BASSU, P. L. PETRILLO, Carocci, Roma, 2009, p. 51. Sulla stessa linea si colloca Lanchester, secondo cui è determinante il ruolo dei partiti «per intendere esattamente quale sia la forma di governo di un determinato paese nella società contemporanea [...] il sistema dei partiti operante negli specifici contesti storico-sociali modifica in senso sostanziale il rapporto esistente fra gli organi costituzionali, spostando il centro dell'ordinamento politico-costituzionale dal parlamento ai partiti, trasformando le Assemblee legislative in strumenti istituzionali di registrazione dei rapporti esistenti tra le varie formazioni. Il loro numero, la loro omogeneità e la eventuale compattezza coalizionale incidono quindi pesantemente sulla stabilità e l'efficienza dell'intero sistema»; in F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, cit., pp. 108 ss.. Concorda sulla necessità del criterio politico-partitico come strumento necessario sotto il profilo metodologico e contenutistico allo studio delle forme di governo S. GAMBINO, *Forma di Governo, partiti politici e sistemi elettorali: assetti politico-istituzionali e profili problematici della lunga transizione italiana*, in M. Scudiero (a cura di), *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, cit., p. 358 ss.. Anche M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giur. Cost.*, Anno XVIII, 1973, Fasc. I, pp. 229 ss., sottolinea il rilievo accordato dalla dottrina al contesto partitico come *elemento strutturale qualificante della forma di governo*, e non come *mera situazione di fatto*, affermando che «...i partiti sono protagonisti della lotta per il potere, e quindi i rapporti di forza e la qualità delle relazioni tra di loro intercorrenti costituiscono i rapporti reali cui va commisurato il funzionamento dei meccanismi giuridici regolati dalla costituzione formale, e cioè le procedure all'interno delle quali si deve (o dovrebbe) svolgere la lotta per il potere»; come pure S. BONFIGLIO, *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 158, secondo il quale «... la rappresentanza e la mediazione dei partiti, dunque, e in generale il loro potere d'influenza sulla forma di governo costituiscono ancora oggi un dato strutturale delle democrazie contemporanee, tant'è che pure ogni classificazione di queste che non tenesse conto anche del criterio partitico avrebbe la stessa consistenza di un guscio vuoto». Sostanzialmente d'accordo sulla necessità di inserire il criterio partitico nella classificazione delle forme di governo per comprenderne l'effettivo funzionamento G. Amato, che però distingue, a differenza di Elia negli scritti del 1970, gli elementi costitutivi delle forme di governo (c.d. *strutturali-normativi*) che includono gli organi supremi dello Stato e i rapporti intercorrenti tra loro, dagli *elementi condizionanti*, tra cui l'assetto partitico in G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, cit., p. 59-60. Per come è inteso il criterio partitico nel diritto costituzionale e nella scienza politica, cfr. A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Giappichelli Editore, Torino, 2006, p. 82, secondo cui «gli scienziati politici partono dal ruolo dei partiti per poi dissolvere in tale contesto il funzionamento delle istituzioni, fino a far scomparire anche le distinzioni giuridiche fra più sistemi. I costituzionalisti, invece, mantengono come punto di riflessione iniziale il dato normativo, per poi chiedersi quali convenzioni costituzionali si instaurino su di essi o quale specie di elementi condizionanti ne indirizzino il funzionamento reale».

¹⁰⁸ L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit. p. 640 e ss..

attinenti alla formazione degli organi titolari dei poteri supremi, non anche gli aspetti funzionali attinenti alla partecipazione all'indirizzo politico, l'illustre costituzionalista affianca una classificazione delle forme di governo che non guarda solo alla struttura del potere legislativo ed esecutivo, ma anche al funzionamento¹⁰⁹ degli organi che detengono quei poteri, immettendo nella griglia definitoria della forma di governo parlamentare anche il formato del sistema partitico¹¹⁰. Si distinguono così tre sottotipi di governo parlamentare¹¹¹, oltre al governo presidenziale, al governo a componenti presidenziali e parlamentari, e al governo direttoriale.

È da tale approccio che Luciani¹¹² prende le mosse per criticarne l'impostazione, chiedendosi perché non debbano essere inseriti nel perimetro definitorio della forma di governo anche altri elementi del sistema politico sociale oltre al sistema partitico¹¹³. Ad avviso dello studioso anche altri fattori inciderebbero sul

¹⁰⁹ Secondo A. DI GIOVINE, *Le forme di governo*, in *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 706, nello studio delle forme di governo v'è un approccio consolidato, per mezzo del quale «si presterà attenzione sia ai dati giuridici (e quindi prescrittivi) che li caratterizzano, sia alla descrizione del loro concreto [...] rendimento, quale è indotto dal sistema politico in cui le varie forme di governo sono chiamate ad operare».

¹¹⁰ Sappiamo, dai paragrafi precedenti, che a condizionare il concreto funzionamento della forma di governo non è tanto il numero dei partiti, quanto il numero dei poli nei quali i partiti si coalizzano.

¹¹¹ L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit. p. 642 e ss, nell'intento di voler dar corso ad una sistemazione tipologica dei regimi parlamentari, sulle orme di Sartori, ha distinto tre sottotipi o varianti della forma di governo parlamentare: a bipartitismo rigido, a multipartitismo temperato, a multipartitismo esasperato (per frammentazione e polarizzazione): nel primo caso rientra la Gran Bretagna, la cui forma di governo parlamentare è segnata dall'investitura popolare del Premier, dalla netta preminenza del governo che agirà da comitato direttivo del Parlamento; la forma di governo a multipartitismo temperato al contrario, vede la presenza di grossi partiti (Svezia) o la tendenza a schierarsi in due schieramenti contrapposti (Austria, Danimarca) o con patti di coalizione chiari, stabili, vincolanti e rigorosamente osservati (Germania), gli effetti pertanto sono simili a quelli inglesi, con governi stabili e primi ministri autorevoli. Diverso il terzo caso, dove i governi sono di derivazione postelettorale, mancano regole vincolanti, uno o più partiti sono considerati anti-sistema (Repubblica di Weimar, IV Repubblica francese, Italia).

¹¹² M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in Enc. Dir., Annali III, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 538- 596, il quale spiega che l'immissione nel dominio definitorio della forma di governo del solo sistema dei partiti da parte di Elia, è dovuto al contesto storico – fine anni sessanta - nel quale l'illustre costituzionalista scrive il suo saggio, cioè quando «il sottosistema partitico ancora godeva di una forte legittimazione ed elevava non meno forti pretese di diretta influenza sulle istituzioni».

¹¹³ L'autore, nell'intento di dimostrare l'estraneità del sistema partitico dalla griglia definitoria della forma di governo, osserva il dato testuale costituzionale in base al quale i partiti sono strumento in mano ai cittadini per la determinazione della politica nazionale (art. 49 cost.), all'interno della quale successivamente il governo, in chiave collegiale, potrà svolgere il proprio indirizzo politico (art. 95 cost.), ragion per cui se «la forma di governo è qualificata dalla distribuzione della funzione di indirizzo politico, [in realtà] il terreno dell'indirizzo politico sfugge, giuridicamente, ai partiti che si collocano – invece – su quello, pur presupposto, della politica nazionale»; Ivi, p. 555, nota n. 130.

funzionamento della forma di governo, come l'esistenza o meno di un sistema di giustizia costituzionale, o il ruolo dei sindacati, delle associazioni, delle imprese, soggetti sociali che sarebbero "fuori dalla struttura" ma "dentro" il suo funzionamento¹¹⁴. Pertanto, l'impostazione di Elia terrebbe insieme elementi giuridico-formali e politico-materiali, ossia regole e regolarità, senza considerare ulteriori elementi, il che finisce per renderla meno valida di altre classificazioni che invece si muovono in via esclusiva sul piano del funzionamento, come quella di Lijphart¹¹⁵. Ad avviso di Luciani, la funzione sistemica svolta dai partiti politici, ossia la traduzione degli interessi sociali in termini politico-istituzionali, tramite un processo di intermediazione tra società civile e Stato, non risulta più così necessaria, per una serie di ragioni: perché la società civile entra in contatto diretto con le istituzioni statali; perché diversi settori sono sottratti alla regolazione pubblica e ceduti ad altri organi interni, o esterni; per lo sviluppo di forme di potere carismatico, attraverso processi di plebiscitarizzazione che si sostituiscono alla funzione di mediazione dei partiti. Se così è, non sarebbero i partiti a determinare in concreto il funzionamento della forma di governo, ma l'agire di diversi soggetti sociali che non mediano l'interesse privato con quello pubblico attraverso il partito, ma immettono direttamente gli interessi privati nella sfera pubblica¹¹⁶.

Da qui la sua indagine si sposta su quali siano i soli elementi costitutivi, «i formanti», le regole giuridiche formali che rientrano nel dominio definitorio della forma di governo¹¹⁷, avendo però a riferimento «tutti poteri e tutti gli organi

¹¹⁴ *Ivi*, p. 556, dove l'autore, pur riconoscendo ai partiti un ruolo chiave nel processo democratico, li considera, "presupposti" in quanto condizioni di fatto, e non "posti" quali elementi costitutivi della forma di governo. Nel prosieguo della sua elaborazione teorica (p. 587), egli osserva che potranno essere considerati variabili rilevanti, solo se ad essi (come del resto anche ai sindacati) vengano conferiti normativamente formali funzioni di governo.

¹¹⁵ A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., p. 21 ss..

¹¹⁶ M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., p. 564.

¹¹⁷ E il formato dei partiti non rientrerebbe negli elementi distintivi dei "tipi" di forme di governo che, come già detto, attiene al funzionamento concreto dei sistemi politici e non alla struttura della forma di governo. Sulla necessità di tenere distinti sistema politico e forma di governo cfr. G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, cit., p. 21 e p. 69; O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, cit., p. 21, 37. In posizione differenziata si colloca G. U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, cit., pp. 11-21, dove in premessa osserva che «la sovrapposizione dei piani della struttura e della dinamica delle forme di governo rende incerta la costruzione di teorie», ma poi assume che il sistema dei partiti rientra esplicitamente tra le caratteristiche della forma di governo. Diversamente da Luciani, A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, (Introduzione all'incontro di studio, dall'omonimo titolo, svoltosi a Messina e Siracusa il 19 e

costituzionali titolari di attribuzioni decisionali di natura politica [...], che esercitino funzioni libere nel fine e vincolate dalla sola Costituzione»¹¹⁸. Ora, quello che della densa analisi di Luciani è assai utile a questa ricerca, è la rilevanza attribuita - nell'ambito della classificazione della forma di governo - alle regole che disciplinano i rapporti tra il corpo elettorale e gli altri organi costituzionali, ossia al sistema elettorale, che, anche se non costituzionalizzato, è comunque (un elemento) costitutivo «per la sua essenzialità al fine della costituzione della rappresentanza»¹¹⁹;

20 novembre 2010), Forum di Quad. cost., 2010, secondo cui «non si tratta dunque di introdurre elementi spuri (quale il riferimento al sistema dei partiti) nella definizione della forma di governo, bensì di riconsiderare quest'ultima, in sé e per sé così come nelle sue più espressive movenze, nella cornice più ampia della forma di Stato, alla luce del valore democratico. Non il nudo "fatto", qualunque fatto, entra dunque a comporre il modello costituzionale [...], bensì unicamente i fatti idonei a radicarsi nel tessuto sociale e politico, obbligando l'interprete degli enunciati costituzionali a tenerne doverosamente conto a pena di far luogo a ricostruzioni semantiche avulse dai processi storico-politici e perciò viziate da evidente astrattismo. Una lettura dei canoni costituzionali orientata verso i principi della stessa Carta porta perciò non già ad allontanarsi dal testo [...] la cui vis prescrittiva rimane pertanto integra, bensì a selezionare e privilegiare quei suoi contenuti maggiormente conducenti ai valori, al loro invero alle condizioni oggettive di contesto. E così [...], è pur sempre il Presidente della Repubblica a nominare il Presidente del Consiglio; solo che in seno al ventaglio delle soluzioni astrattamente possibili non può che darsi spazio a quella in linea col verdetto popolare, sempre che - ovviamente - quest'ultimo si renda nitidamente visibile, ricongiungendo pertanto l'art. 92 all'art. 1; ciò che offre la migliore garanzia che il Governo potrà quindi riscuotere la fiducia prescritta dall'art. 94».

¹¹⁸ M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., p. 568 ss., fa pertanto rientrare nella griglia definitoria Governo e Parlamento (1), i cui rapporti sono regolati dalla fiducia o dalla sua assenza; il capo dello Stato (2) il quale, «pur se all'interno di una cornice finalistica assai più rigida e precisa di quella imposta dalla Costituzione a Parlamento e Governo, ... può prendere parte ma non essere parte (del circuito politico)... nel senso che può schierarsi ... su una specifica questione... per esigenze connesse ad una delle sue funzioni (di capo dello Stato, di rappresentante dell'unità nazionale)». La Corte Costituzionale (3), pur influenzando il concreto funzionamento di una forma di governo attraverso la regolazione dei conflitti tra poteri, ne resta fuori perché con le sue decisioni - qui il rapporto è tra atti e non tra organi - non entra nella struttura della forma di governo; i suoi atti non sono manifestazione di volontà politica ex art. 28 l. n. 87/53. Stesso discorso per l'ordine della magistratura (4), che per definizione non esercita funzioni di indirizzo politico, nonché per gli organi di rilevanza costituzionale (5). Per quanto concerne il corpo elettorale (6), «l'insieme dei titolari dei diritti politici», di esso deve tenersene conto ai fini di una classificazione delle forme di governo, in quanto pur non qualificandosi come organo costituzionale, è pur sempre un potere costituzionale che pone in essere atti liberi nel fine, nei limiti della Costituzione. Per quel che riguarda i partiti e sindacati (7), questi ne resterebbero fuori perché non qualificabili come organi o poteri costituzionali, anche alla luce delle richiamate decisioni della Corte Costituzionale (ordinanze n. 700/2006 e n. 210/2009), la quale dinanzi alla tesi del ricorrente per cui «i partiti politici siano espressione organizzata del corpo elettorale e, pertanto, titolari di attribuzioni costituzionali anche nei procedimenti per l'elezione delle assemblee, con conseguente qualificazione di veri e propri poteri dello Stato allorché vi siano lesioni di determinate attribuzioni, normativamente previste», ha chiarito che «i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche, e non come poteri dello Stato ai fini dell'art. 134 Cost. (...). Pertanto, ai partiti politici non è possibile riconoscere la natura di organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà di un potere dello Stato per la delimitazione di una sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali».

¹¹⁹ ID., p. 572. A. RUGGERI, *Revisioni costituzionali e sviluppi della forma di governo*, Forum di Quaderni Costituzionali, 5/7/2006, ritiene opportuno che la materia elettorale venga immessa nel quadro costituzionale, almeno nei suoi tratti essenziali, al fine di sottrarla alla decisione della maggioranza di

non dunque un mero fattore di influenza esterno, per cui agire su di esso equivale senz'altro ad incidere sull'assetto istituzionale e sui rapporti tra i poteri e gli organi costituzionali. Sappiamo, da quanto evidenziato nei paragrafi precedenti, che solo a determinate condizioni i sistemi elettorali esplicano taluni effetti che si riflettono sul sistema politico e, attraverso questo, sulla forma di governo; e che, inoltre, le influenze e i condizionamenti tra sistemi elettorali, sistemi partitici e forma di governo non sono mai unilaterali, ma semmai operano in una dimensione circolare di reciproca influenza¹²⁰. Vi è tra essi interdipendenza, nel senso che è sicuramente vero che sono i sistemi politico-partitici a scegliersi un dato sistema elettorale che a sua volta poi retroagirà sul sistema partitico stesso. Ed è su questa linea di ragionamento che si colloca la riflessione secondo cui «i sistemi elettorali replicano più di quanto non anticipino, le strutture dei sistemi politici entro i quali agiscono»¹²¹.

A ben guardare, il legame che unisce forma di governo e sistema elettorale viene rimarcato dal costituzionalista quando avverte che, scindere la prima dal secondo, sarebbe un errore teorico con conseguenze pratiche negative, come a suo avviso è accaduto con la revisione costituzionale del 1999¹²², che ha affidato alla legge regionale, ex art. 122 Cost., il compito di determinare il sistema di elezione del Presidente della regione e dei consiglieri, nel rispetto dei principi fondamentali

turno, in modo tale da «rendere maggiormente stabile la normativa in parola, ... e di imprimere una spinta non da poco al formarsi di nuove regolarità alle regole medesime conformi o, come che sia, verso di esse orientate. ... la disciplina elettorale può davvero fare da ponte tra un disegno costituzionale eccessivamente scarnificato (e scarsamente espressivo) e regolarità della politica soggette a troppo frequenti, imprevedibili mutamenti». Alternativamente, si potrebbe adottare una procedura di approvazione aggravata, che collocano la fonte normativa in posizione mediana tra quella costituzionale e quella ordinario, alla stregua delle leggi organiche adottate in altri ordinamenti.

¹²⁰ F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., p. 273, nella sua approfondita analisi, giunge alla conclusione che i sistemi elettorali siano solo una variabile istituzionale tra le altre, sebbene di primaria importanza, ad influenzare la stabilità governativa ed il multipartitismo; essi offrono una serie di vincoli o di opportunità, che rispecchiano, più che anticipare e determinare, i rapporti di forza già esistenti tra le forze politiche, e raramente possono essere imposti dall'esterno.

¹²¹ M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., p. 573.

¹²² Lo studioso manifesta forti perplessità circa le mancate riflessioni da parte della suprema Corte dinanzi alla nuova disciplina positiva introdotta dalla legge cost. n. 1/1999, per non aver colto le conseguenze di sistema derivanti dalla netta separazione delle fonti normative in tema di forma di governo e di sistema elettorale, così come delineata dalla riforma costituzionale. Solo con sent. n. 2/2004, al punto 8 del *Considerato in diritto*, il giudice delle leggi ha osservato che se è pur vero che, in ragione del dato costituzionale, la materia elettorale non possa essere disciplinata direttamente tramite disposizioni statutarie, rileva altresì che «sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale».

stabiliti dal legislatore nazionale; allo statuto regionale, ex art. 123 Cost., la determinazione, in armonia con la Costituzione, della forma di governo.

L'indagine di Luciani si conclude riconoscendo l'elasticità della forma di governo indicata in Costituzione, tanto da ammettere che il concreto funzionamento di questa possa essere modificata sensibilmente anche introducendo un sistema elettorale selettivo o modificando i regolamenti parlamentari volti a regolare in maniera più incisiva il raccordo Governo-Parlamento, avvertendo però che «apertura, tuttavia, non equivale ad insignificanza, né a riconoscimento della libertà delle fonti subcostituzionali di apportare qualunque *vulnus* alla Costituzione»¹²³. Da qui, la necessità di individuare i limiti che tali fonti incontrano nel testo costituzionale.

5.2. Il sistema elettorale come strumento di “ingegneria politica”. I sistemi partitici consolidati e i sistemi partitici non strutturati o ad elevata fluidità.

Secondo dottrina, appartiene all'essenza della democrazia rappresentativa «l'idea di un'organizzazione del potere politico che assicuri il contemporaneo soddisfacimento di due esigenze fondamentali: l'esigenza della rappresentatività e della immediatezza-responsabilità»¹²⁴; combinando sapientemente i due principi, occorre soddisfare l'esigenza di un parlamento che riproduca fedelmente le diverse tendenze e orientamenti politici dell'elettorato, e quella che favorisca l'influenza degli elettori, potendo attraverso il voto incidere direttamente sulle grandi scelte di indirizzo, e così manifestare una precisa opzione di governo.

La democrazia rappresentativa esige pertanto un governo responsabile tanto quanto un governo rappresentativo, e i due elementi non possono essere disgiunti¹²⁵. Ma nella pratica le due condizioni costitutive, ossia l'esigenza di rappresentatività e quella di immediatezza-responsabilità, tendenzialmente operano in evidente

¹²³ M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., nota n. 329, p. 593-594.

¹²⁴ Così L. PRIMICERIO, *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia*, cit. pp. 21 e ss. e pp. 63-64. L'autore richiama in maniera esaustiva e completa la numerosa dottrina che ha approfondito il tema.

¹²⁵ G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 87.

contrasto tra loro, escludendosi a vicenda¹²⁶. E qui entra in gioco il sistema elettorale: perché, detto in via approssimativa ed in maniera grezza, per conseguire il valore della rappresentatività occorre l'applicazione del criterio proporzionale¹²⁷, mentre perché l'esecutivo sia responsabile e di diretta emanazione del corpo elettorale, senza l'intermediazione partitica post-elettorale, occorre l'utilizzo di un sistema maggioritario¹²⁸.

C'è allora da chiedersi come influiscono i sistemi elettorali sul rendimento o la qualità di un regime democratico: si può determinare il contributo del maggioritario e del proporzionale all'inveramento dei due principi?

Risulta chiaro che i sistemi maggioritari uninominali ad un turno *ambiscono* alla governabilità fabbricando maggioranze che possano sostenere l'azione di governo e pertanto sacrificano una esatta rappresentazione¹²⁹; consentono la costituzione di

¹²⁶ S. MANGIAMELLI, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione delle esperienze del Regno Unito, Germania ed Italia*, Giappichelli, Torino, 1998, pp. 12 ss.

¹²⁷ A. LIJPHART, *Electoral Systems and Party Systems. A study of Twenty-seven Democracies*, cit., p. 46, volendo accertare che la differenza di proporzionalità e dunque di rappresentatività tra sistemi maggioritari e proporzionali non sia affatto modesta, ha dimostrato che i sistemi maggioritari tendono a produrre esiti molto più distorsivi sul piano della proporzionalità rispetto agli altri sistemi elettorali, per cui la loro contrapposizione, dal punto di vista del rendimento in termini di proporzionalità, resta valida soprattutto sul piano degli effetti concreti. Della stessa opinione è G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 68 e nota n. 3, p. 91, il quale critica Rose - sostenitore della tesi per cui la differenza in termini di proporzionalità tra sistemi maggioritari e proporzionali sia piuttosto minima - in quanto la tesi di questi non tiene in debito conto il fatto che i dati elettorali confrontati hanno già scontato l'effetto del sistema elettorale, ed in particolare il voto strategico, che elimina i partiti minori. Di parere diverso M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 31, secondo il quale «sistemi qualificabili per il loro impianto formale "proporzionale" possono essere più forzanti, selettivi e distorsivi di molti sistemi maggioritari».

¹²⁸ O. MASSARI-G. PASQUINO, *Introduzione: per eleggere rappresentanti e governanti*, in O. MASSARI-G. PASQUINO, *Rappresentare e governare*, cit., p. 7 ss. Il punto è che la forma di governo parlamentare richiede di dover scegliere tra rispecchiare e rispondere responsabilmente, in conseguenza del fatto che è la stessa struttura dell'assetto istituzionale a prevedere un unico circuito di legittimazione elettorale, per cui il sistema elettorale potrà conseguire o l'uno o l'altro obiettivo, così L. PRIMICERIO, *Forme di Governo Parlamentare e modelli di democrazia*, cit., pp. 79-80.

¹²⁹ Nell'assegnazione dei seggi, si verifica di regola un marcato scostamento rispetto ad un criterio di rappresentanza proporzionale. La distorsione fra voti riportati e seggi assegnati può giungere al punto da consegnare la maggioranza parlamentare ad un partito uscito "battuto" dalle urne in termini di percentuale nazionale di suffragi, e questo è considerato il più grave difetto dai critici del maggioritario, oltre al fatto che il *plurality system* è un sistema *costrittivo*, ossia fortemente manipolativo nei confronti dell'elettore, al quale chiede di esprimere un voto strategico, e risulta particolarmente dis-rappresentativo nei confronti dei terzi partiti nuovi, per effetto del voto strategico e del fattore meccanico. Tale effetto può determinarsi quando il consenso elettorale di un partito sia distribuito territorialmente in modo tale da assicurargli una maggioranza anche schiacciante di voti in alcune circoscrizioni, facendogli però perdere il seggio "di misura" in un numero relativamente più alto di collegi (*constituencies*). Così, alle elezioni del 1951 i laburisti, con il 48,9 per cento dei voti, ottennero 295 seggi, mentre i conservatori, con il 48% dei suffragi, conseguirono la maggioranza parlamentare (321 seggi su 625). La situazione inversa si verificò alle elezioni del '74, allorché i laburisti, con il 37,2% dei voti, ottennero la maggioranza

governi nei fatti di diretta investitura popolare e di chiara derivazione elettorale; mirano ad eleggere non solo un Parlamento ma contestualmente anche un Governo¹³⁰, che finisce per essere una emanazione diretta del voto. Ai sistemi maggioritari si tende ad ascrivere il pregio di facilitare la formazione di maggioranze parlamentari solide e un governo stabile e soggetto ad un giudizio di responsabilità politica¹³¹, di agevolare la periodica alternanza alla guida del governo; nonché di favorire la sovra-rappresentazione degli schieramenti più forti, e contestualmente penalizzare quelli più deboli, sotto-rappresentandoli, e così ridurre la frammentazione partitica¹³². Tra le sue virtù si annoverano ancora la creazione di un rapporto diretto tra elettore e eletto¹³³, ed il miglioramento della qualità dei

(301 seggi), laddove il 38,1% dei suffragi riportato dai conservatori non fruttò loro che 296 seggi. Altri esempi di macroscopica discrepanza fra voti e seggi possono essere ricavati dai risultati delle elezioni del 1983. In quell'occasione, il Partito conservatore, con il 42,2% dei suffragi, ottenne oltre il 61% di seggi. Anche i laburisti furono sovrarappresentati (con il 27,6% dei voti, ebbero il 32,2% dei seggi), mentre eccezionalmente penalizzata risultò l'Alleanza liberale-democratica, alla quale il 25,4% di voti non valse che 23 seggi, pari al 3,5% del totale.

¹³⁰ «pur se solo per implicazione», G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 17. Sulle capacità distorti e riduttive del sistema maggioritario, va qui richiamata l'impostazione di Sartori secondo cui le stesse sono tanto più vere quanto più risultano sussistere ulteriori condizioni, e cioè la presenza di un sistema partitico strutturato in senso bipartitico, e la presenza di minoranze incoercibili sotto soglia.

¹³¹ L'associazione *plurality* - bipartitismo e maggioranze monopartitiche è inequivocabile: Lijphart stesso, in A. LIJPHART, *Electoral Systems and Party Systems*, cit., p. 144, riconosce che «gli elettori sanno così che il partito al potere è il responsabile del passato operato del governo e possono senza incertezze confermare questo partito, ovvero sostituirlo con il suo maggior competitore». Ma lo stesso studioso aggiunge immediatamente una riserva: «maggior *accountability* non si traduce direttamente in altrettanta capacità di rispondere agli interessi dei cittadini... non solo non è provato che i governi di coalizione dei sistemi multipartitici rispondano meno dei governi monopartitici... ma al contrario, le coalizioni sono di solito più vicine al centro dello spettro politico - e quindi con un profilo programmatico più vicino a quello del cittadino medio - dei governi monopartitici di destra o sinistra». Tuttavia, in riferimento a quest'ultima asserzione, secondo l'analisi di G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali...*, cit., p. 128-129, su piano teorico risulterebbe piuttosto vero il contrario, in quanto è riconosciuto (gli autori citano G.W. COX, *Proportional Representation*, in R. ROSE (a cura di), *International Encyclopedia of Elections*, Macmillan, London, pag. 236) che competizioni maggioritarie incentivano l'assunzione di posizioni mediane da parte di candidati, mentre nella rappresentanza proporzionale questi tendono a disporsi lungo l'intero spazio ideologico presente nel paese.

¹³² Tutto ciò non andrebbe a discapito del pluralismo della rappresentanza politica qualora sussistono posizioni anche fortemente minoritarie su scala nazionale, fornite di un solido radicamento territoriale - tale da garantire un'elevata concentrazione di suffragi in qualche collegio - in grado di inviare in Parlamento almeno qualcuno dei loro rappresentanti.

¹³³ Sul legame diretto, tipica virtù riconosciuta ai collegi uninominali, Sartori fa rilevare delle contro-indicazioni: innanzitutto nella pratica tale relazione rimane discutibile e poco significativa, atteso che in paesi di medie e grandi dimensioni il rapporto richiede anche centinaia di migliaia di elettori per rappresentante; inoltre, tutti i voti dispersi - che possono anche superare il 50 per cento dei votanti - non risulterebbero affatto rappresentati; infine, tale sistema porterebbe ad una politica centrata sul localismo e sul *servire* il collegio. Tutto ciò implica che, in un sistema parlamentare - probabilmente non sufficientemente protetto come un sistema presidenziale fondato sulla divisione dei poteri, e quindi capace di neutralizzare le spinte localistiche e centrifughe - le difficoltà derivanti da una politica al

titolari di cariche elettive, in quanto i collegi uninominali richiedono che i partiti prestino attenzione alle qualità e caratteristiche personali del candidato¹³⁴.

Passando al proporzionale, il suo merito indiscusso è l'equità della rappresentanza, ossia l'esatta assegnazione dei seggi in proporzione ai voti ricevuti da ciascun partito; in quanto sistema permissivo, ulteriori pregi vanno riconosciuti nel mettere a disposizione degli elettori un'ampia gamma di partiti, nel produrre un parlamento che rifletta esattamente gli orientamenti politici di tutti i cittadini, nonché nella capacità di tenere insieme società difficili. Tra i suoi demeriti, se consideriamo la formula pura, senza correttivi, va segnalata la preclusione di ogni possibilità di incidere sulla scelta dell'esecutivo da parte del corpo elettorale, in quanto il loro responso non è in grado di orientare la scelta del vertice dell'esecutivo e dell'indirizzo politico di fondo, per cui il governo ha una derivazione meramente post-elettorale; non ostacolerebbe l'eccessiva frammentazione partitica, e sarebbe insensibile al tema della governabilità¹³⁵.

Per quanto riguarda il rapporto tra sistema proporzionale e governabilità, va qui detto che certamente il processo rappresentativo con quel meccanismo elettorale è a due fasi: prima gli elettori sono chiamati a scegliere soltanto un Parlamento; successivamente, e in via autonoma, il Parlamento stabilirà chi (e per quanto tempo) potrà governare. È evidente che da sistemi proporzionali derivino sovente governi di coalizione, i quali si ritiene rendano difficile l'imputazione delle responsabilità, risultando spesso (le coalizioni) incoerenti, inefficienti e bloccate. Ma ciò è vero solo se le coalizioni partitiche risultano eterogenee, conflittuali, non cooperative, per cui risulta cruciale ancora una volta valutare la polarizzazione del sistema

dettaglio ispirata da interessi collegio serventi sarebbero da non sottovalutare, in quanto potrebbero generare una frammentazione da dispersione tra i collegi che contrasterebbe l'essenza stessa del sistema maggioritario, che è quella di garantire governabilità riducendo la frammentazione partitica; così. G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, op. cit., pag. 70-72.

¹³⁴ *Idem*, qui il politologo fiorentino riconosce la rilevanza delle qualità personali del candidato, ma circoscrivendola ai collegi cosiddetti insicuri, non anche in quelli sicuri, dove i partiti potranno imporre i propri candidati a prescindere dalla loro qualità.

¹³⁵ Il sistema proporzionale «produce (o più esattamente consente) una frammentazione partitica eccessiva e, [...] non risolve l'esigenza della governabilità, la necessità di governi efficaci ed efficienti»; così G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 73. Qui l'autore replica alle note critiche rivolte al sistema proporzionale, osservando che per quanto concerne la frammentazione, pur ammettendo che un sistema proporzionale eccessivamente puro può dar luogo ad un pluralismo estremo e polarizzato, il rimedio sarà la adozione di forme impure che mantengono il numero dei partiti rilevanti comunque basso.

politico, ossia la distanza che separa, allontana elettori e partiti tra loro, rendendoli estranei. Viceversa, in una comunità politica non polarizzata, e dunque con un orientamento pragmatico, gli attori politici sapranno stringere accordi in coalizioni di tipo omogenee, solidali, cooperative. Allora la conflittualità e la successiva ingovernabilità non è conseguenza diretta e immediata del sistema proporzionale, ma semmai di un'eccessiva polarizzazione del sistema partitico, che *può* derivare dall'adozione di un sistema proporzionale *puro*, in presenza di un sistema politico non strutturato e disomogeneo¹³⁶.

Guardiamo ora ai pregi e difetti del doppio turno, largamente usato in passato¹³⁷: abbiamo visto che quando il sistema partitico è debolmente strutturato il sistema elettorale fa poca differenza, per cui gli studi¹³⁸ sugli effetti dei sistemi elettorali in vigore a quel momento storico, non hanno potuto osservare il doppio turno all'interno di un sistema strutturato. Esso ha una caratteristica distintiva - l'elettore che *rivota* - che lo diversifica rispetto agli altri sistemi elettorali, per cui l'elettore, al primo turno, ha la stessa libertà di scelta del proporzionale (ovviamente qualora non vi sia alcuna soglia di accesso al secondo turno, cosa assai improbabile), quasi che si dovesse solo selezionare e non anche eleggere i candidati, potendo così paragonare il primo turno a delle primarie. Al secondo turno, l'elettore sarà indotto ad esprimere un voto strategico, ed anche i partiti contigui saranno razionalmente costretti a scambi e desistenze reciproche attraverso accordi e alleanze, così da attutire le loro differenze ideologiche, per cui «l'effetto del doppio turno è non solo

¹³⁶ *Ivi*, p. 75, secondo cui un sicuro merito all'introduzione della proporzionale, all'inizio del secolo scorso, va riconosciuto nel fatto che è essa è stata uno «strumento di integrazione progressiva dei partiti antisistema a creazione esterna (in genere i partiti socialisti e cattolici) nell'ordine liberal-democratico».

¹³⁷ In Francia durante la terza Repubblica dal 1885 al 1936, in Spagna (1870-1931), Olanda (1906-1918), Germania (1906-1919), Austria (1906-1919) con collegi uninominali, ed in Belgio (fino al 1900), in Norvegia (fino al 1906) ed in Italia (1882-1891) con collegi plurinominali. Il doppio turno fu poi sostituito dal proporzionale, sistema che consentì la sopravvivenza proprio dei tradizionali partiti di notabili.

¹³⁸ Duverger, nel formulare le sue leggi, probabilmente assimilò il doppio turno al sistema proporzionale, avendo a mente che la Terza Repubblica era stata frammentata quanto la Quarta, che adotta un sistema proporzionale. A riprova di ciò, lo stesso autore successivamente, avendo dinanzi il funzionamento del doppio turno nella Quinta Repubblica, ne diverrà uno strenuo difensore, raccomandandone l'adozione anche in Italia per la riforma del 1993.

di produrre (nelle parole di Duverger) partiti *flessibili*, ma anche di moderare la politica»¹³⁹.

Dunque il doppio turno in collegi uninominali produce gli stessi effetti riduttivi dei sistemi maggioritari, ed in piccoli collegi plurinominali gli stessi effetti dei proporzionali fortemente impuri; ma in entrambi i casi con minor prevedibilità¹⁴⁰, in quanto intervengono gli accordi e le desistenze tra partiti al secondo turno, quale ulteriore variabile in gioco.

Alla luce delle caratteristiche come sopra delineate, ne deriva che nessun sistema elettorale può assicurare governi con il potere di governare, neanche *il plurality system*: sicuramente questo sistema non è adatto per società e sistemi politici fortemente polarizzati, mentre invece il doppio turno, adeguatamente bilanciato al secondo turno e adattato alle caratteristiche peculiari del sistema politico in cui è calato, potrebbe risultare più efficace in quanto penalizzerebbe i partiti più distanti, così facilitando la governabilità¹⁴¹.

¹³⁹ Così G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 79, il quale si pone l'interrogativo se il doppio turno debba essere chiuso (solo ai primi due candidati del primo turno) oppure aperto, e quanto (ai primi 3-4, a chi supera una certa soglia?). Qui il punto è quale sia la posizione di partenza e quali gli effetti che si intende incentivare od ostacolare: se si vuole allentare la stretta di un *plurality system* e di un bipartitismo che soffoca troppo un terzo partito (liberali in Inghilterra), converrà un ballottaggio chiuso, in quanto è ragionevole supporre che l'elettorato sia disposto a premiare un terzo partito che ha probabilità di vincere. Diverso è il caso di dover comprimere un multipartitismo estremo (Francia IV Repubblica, Italia negli anni 90): qui un doppio turno chiuso equivarrebbe ad un maggioritario ad un turno, dove il potere di ricatto dei piccoli partiti ne assicurerebbe la sopravvivenza; allora sarebbe opportuno un doppio turno limitatamente aperto. L'esempio concreto lo fornisce la strategia francese (nota 36 cap. I), che è passata da una soglia di accesso al doppio turno del 5% dei voti validi, per poi aumentarla gradualmente nel 1966 al 10% e nel 1978 al 12,5% degli aventi diritto al voto, per cui i partiti sono costretti ad accorparsi, e i partiti minori vedono depotenziato il loro potere di ricatto.

¹⁴⁰ *Ivi*, p. 81-83, dove il politologo chiarisce che gli effetti riduttivi sul numero dei partiti è difficilmente prevedibile, ma sicuramente penalizzerà – sottorappresentandoli - i partiti antisistema, nei quali rientrano i partiti estremisti, che ripudiano il sistema politico nel quale operano; quelli estremi, che si ritrovano collocati cioè sulle posizioni più radicali rispetto allo spettro di posizioni che caratterizza un dato sistema partitico; quelli isolati, ossia partiti emarginati dall'opinione prevalente sul piano dei valori. Questi tipi di partiti infatti non vedranno trasferire i voti provenienti dagli elettori di altri partiti al secondo turno, proprio per la loro posizione radicale all'interno dello spettro politico; semmai saranno i loro voti ad andare ad altri partiti. Pertanto, in linea generale ne deriva che l'effetto riduttivo del doppio turno non potrà essere previsto con precisione e regolarità, poiché esso dipenderà da quanto sono radicati i partiti che resistono alla riduzione e alla trasferibilità del voto.

¹⁴¹ Va sottolineato che i sistemi maggioritari sono adottati in pochi paesi, e che spesso sono sotto accusa in quanto requisito della democrazia rappresentativa è una rappresentanza uguale, e secondo alcuni è uguale solo quando è proporzionale, perciò i sistemi proporzionali sono sempre da preferire. Il principale fautore di tale linea di pensiero è Lijphart. Il politologo olandese, prendendo ad esempio paesi come l'Olanda, la Svizzera, l'Austria, sviluppò la teoria della *democrazia consociativa*, secondo la quale una democrazia può funzionare anche in condizioni avverse, ricorrendo a pratiche consociative, ossia basate su una cooperazione solidale tra *élite* volte a contrastare le tendenze disgreganti delle loro società; da qui

E se, come abbiamo visto, le ragioni del proporzionalismo stanno nel fatto che essenziale per la democrazia è un governo rappresentativo, non anche un buon governo, allo stesso tempo non va trascurato che oltre che rappresentativo il governo deve essere anche responsabile, ossia in grado di render conto (*accountability*) alla collettività del proprio operato, del corretto utilizzo delle risorse, dei risultati raggiunti, della coerenza degli stessi con la missione istituzionale, nonché rispondente (*responsiveness*)¹⁴², ossia capace di dare risposte conformi alle esigenze o istanze sociali provenienti dal basso.

Pertanto, se il maggioritario mantiene basso il livello di frammentazione partitica, contribuendo alla formazione di un sistema bipartitico, allora sarà più idoneo a

poi l'autore giunse a sostenere una sorte di superiorità, nel rendimento, delle democrazie definite *consensuali* rispetto a quella maggioritarie, perché più miti e serene.

Lijphart specifica i cardini della sua analisi qualitativa in A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., p. 21 e ss.: prospetta due modelli idealtipici di democrazia, il primo definito consensuale, che egli chiama anche negoziale o includente, il quale tende a comporre più pacificamente le possibili tensioni, il secondo democrazia maggioritaria o modello Westminster, modello di tipo avversariale, del tipo "prendi tutto" per il partito vincente. Vengono individuati 10 variabili concettuali che vanno a formare quei due modelli: in ogni variabile, raggruppate sulla base di due dimensioni, "Partiti-esecutivi" e quella "Federale-unitaria" – la concentrazione o la dispersione del potere esecutivo, la relazione esecutivo-legislativo, sistemi bipartitici o multipartitici, sistemi elettorali maggioritari e proporzionali, sistemi di rappresentanza degli interessi pluralisti competitivi opposti a sistemi coordinati e corporativi, governi unitari e governi decentrati, concentrazione del potere legislativo in parlamenti unicamerale o bicamerale, costituzioni flessibili o rigide, sistemi senza o con controllo giurisdizionale delle leggi, banche centrali dipendenti dall'esecutivo o indipendenti - vi è un contrasto tra l'aspetto maggioritario e l'aspetto consensuale.

L'impostazione teorica di Lijphart viene criticata da Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., pag. 84-87, il quale rileva che il *modello* di democrazia consensuale risulta fondato sul generico concetto di società *plurali*, facilmente adattabile a qualsiasi contesto e qualsiasi società, pertanto meno nitido rispetto al *tipo* elaborato in precedenza di democrazia consociativa, che presuppone una cultura politica *segmentata* (e non frammentata), vale a dire culture effettivamente diverse, ma con una distanza ideologica relativamente contenuta. Sartori fa rilevare che la connotazione "consensuale" non può essere opposta a "maggioritario", poiché tutte le democrazie maggioritarie si reggono sul consenso; e che inoltre i c.d. meriti della democrazia consensuale indicati da Lijphart possono tradursi anche in demeriti, laddove la condivisione del potere attraverso le grandi coalizioni potrebbe oscurare al massimo la responsabilità; la dispersione del potere tra esecutivo e legislativo, tra due camere legislative e numerosi partiti minoritari può tradursi in confusione del potere; un limite formale al potere attraverso il diritto di veto delle minoranze può risultare eccessivamente bloccante in termini di efficienza governativa, nonché può ulteriormente intensificare disgregazioni e spirito di divisione.

¹⁴² Il concetto, mutuato dalla dottrina americana, tradotto con responsabilità, viene utilizzato per spiegare come si realizza l'adesione tra azione degli eletti e interessi degli elettori. Ma gli strumenti per accertare gli eventuali scostamenti tra le due parti sono diversi: negli Stati Uniti, tenuto conto della struttura leggera dei partiti, la verifica avviene attraverso lo strumento del *recall*, istituto che permetterebbe agli elettori di un collegio, di revocare il proprio rappresentante alla Camera in caso di comportamenti gravemente irregolari da parte di questi; in Europa, in assenza di tali meccanismi, il vincolo responsivo, inteso come legame costante tra governati e governanti, è assicurato dai partiti; cfr. P. RIDOLA, *La rappresentanza parlamentare tra unità politica e pluralismo*, in Studi in onore di Manlio Mazzioti di Celso, Padova, Cedam, 1995, p. 457.

produrre governi efficienti¹⁴³; ma si deve ammettere che tale sistema produce gravi distorsioni nel rapporto voti-seggi, e può provocare anche effetti disgreganti se incentiva una politica a carattere localistico, che nel lungo periodo potrà dissolvere il bipartitismo. Il sistema proporzionale, è sicuramente più adatto per società particolarmente complesse e, nelle sue forme più impure, può ottenere un buon dosaggio di adeguata rappresentanza e sufficiente governabilità.

Infine, se si parte dal presupposto che nessun sistema elettorale¹⁴⁴ è in grado di bilanciare e di comporre in modo ottimale i due principi - la rappresentatività e la responsabilità - non si può tacere del tentativo¹⁴⁵ di tenere assieme i due mondi, attraverso la combinazione di due fattori: da una parte un multipartitismo moderato, favorito da un sistema tendenzialmente proporzionale, dall'altra la decisività delle votazioni, così che vengono a formarsi governi di coalizione, in cui siano rispecchiati gli indirizzi di più partiti, pur rimanendo chiara la divisione governo-opposizione, così che gli elettori possano imputare le responsabilità, essendo qui l'accordo tra i partiti intervenuto prima delle elezioni. Risulta evidente che alla base di tali sottotipi di forma di governo parlamentare¹⁴⁶ vi siano sistemi elettorali misti, con formule proporzionali spurie fortemente corrette, che fanno salvo il pluripartitismo, e favoriscono contemporaneamente una struttura bipolare, attraverso degli incentivi alla formazione di due coalizioni multipartitiche, che si alternano tra loro al potere. Ma come osservato nel capitolo I, § 2.2.4., l'utilizzo di sistemi misti non significa affatto un esito misto¹⁴⁷, e spesso una minor capacità rappresentativa non sempre è compensata con certezza da un maggior peso delle scelte del corpo elettorale, soprattutto se poi il sistema elettorale misto adottato

¹⁴³ Da un punto di vista empirico, le ricostruzioni comparate dimostrano il legame di proporzionale e multipartitismo con società frammentate e/o conflittuali; ciò però non deve indurre a credere che la proporzionale sia causa di tutti i mali e che il maggioritario li risolva tutti: il rimedio, come asserisce Sartori, dipende da una serie di condizioni a lungo termine e di circostanze a breve, diversificate caso per caso; cfr. G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., pp. 67-94.

¹⁴⁴ Ad avviso di F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, cit. p. 268, «l'utilizzazione dello strumento elettorale in funzione di ingegneria politica ... può quindi risultare opportuna rispetto agli obiettivi politici prefissati solo se ci si trova nella situazione ottimale. In caso contrario, si possono aver effetti non prevedibili ed opposti a quelli desiderati».

¹⁴⁵ Cfr. L. PRIMICERIO, *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia*, cit., pp. 87-96.

¹⁴⁶ Si pensi alla Spagna, alla Germania, all'Italia dopo la modifica elettorale del 1993.

¹⁴⁷ Cfr. G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 90, secondo cui «i sistemi elettorali devono avere una sola logica coerente con i loro scopi».

contribuisce a garantire una coalizione vincente in maniera accidentale¹⁴⁸. I risultati di un'analisi¹⁴⁹ avente ad oggetto le relazioni tra sistemi elettorali e partiti, dimostrano che le rielaborazioni proposte risultano complessivamente compatibili con le principali conclusioni della letteratura, secondo le quali tutti i sistemi elettorali, proporzionali inclusi, sono più o meno forti o deboli, o più o meno distorsivi, in funzione della soglia; e la variabile indipendente sistema elettorale è comunque la condizione individualmente più potente del formato del sistema partitico. Lo studio decifra anche l'incremento del numero di partiti avvenuto dall'inizio degli anni Novanta, non più spiegato dal sistema elettorale - che nella maggior parte dei casi resta immutato o risulta riformato in senso restrittivo¹⁵⁰ - ma dal processo di destrutturazione del sistema partitico. Aver ignorato il ruolo della strutturazione è un errore teorico, perché essa è «la giustificazione necessaria per proiettare il formato locale del sistema partitico a livello nazionale, cioè per costituire l'oggetto di una qualunque legge sul sistema elettorale»¹⁵¹. Allora la strutturazione – la cui crisi è misurata dalla crescente volatilità del voto – a livello

¹⁴⁸ Risulta chiarissimo il riferimento al caso italiano dopo il 1993; così R. D'ALIMONTE, S. BARTOLINI, *Maggioritario per caso*, cit., pp. 355 e ss..

¹⁴⁹ G. BALDINI, A PAPPALARDO, *Sistemi elettorali...*, cit., p. 115 e ss., apportano delle variazioni al metodo di ricerca di Lijphart, evitando di accorpare casi eterogenei, come sistemi strutturati e non, elezioni nazionali ed europee. Attraverso l'analisi di regressione, dalle variabili indipendenti note formula, soglia, dimensione dell'assemblea e volatilità – variabile questa che funge da indicatore di destrutturazione - le variazioni del numero effettivo di partiti dovute al sistema elettorale risultano spiegate in misura sensibilmente maggiore rispetto all'analisi dello studioso olandese. La loro indagine si conclude prendendo atto che non essendovi «un parametro comune sul quale misurare la superiorità o inferiorità dell'uno o l'altro sistema [...], la scelta tra maggioritario e proporzionale è una questione di scelte personali, più date o ereditate, che dimostrate o dimostrabili». Lo studio fa riferimento anche ad un altro terreno di confronto, ossia l'incidenza dei sistemi elettorali sulle scelte dei governi di politica pubblica in termini di crescita, disoccupazione, spesa pubblica. In generale, essi rilevano che non è riscontrabile con certezza alcuna influenza diretta, in quanto le politiche pubbliche si svolgono in contesti istituzionali complessi - in cui interferiscono diverse autorità sovranazionali nonché fattori di crisi esterne - dove le regole elettorali sono solo una componente, per cui calcolarne l'effetto specifico non è facile, a meno che non si ignorino le altre variabili rilevanti, con il rischio di semplificare troppo; inoltre, i risultati sono differenti a seconda dell'estrazione dei ricercatori: gli autori citano (p. 130) economisti, come D. SINISCALCO, G. TABELLINI, *Efficienza e rappresentanza del sistema elettorale*, in Riv. il Mulino, 4, 1993, pp. 810-819, che tendono a dimostrare che proporzionale e coalizioni comportano meno efficienza (più spese e deficit, più inflazione); e sociologi e politologi, come Lijphart, *Democracies: Forms, Performance and Constitutional Engineering*, in European Journal of Political Research, XXV, 1, pp. 1-17, i quali sostengono che nel lungo periodo, la capacità di risposta dei governi ai problemi economici si equivalgono, qualunque sia il sistema.

¹⁵⁰ Il Belgio ha ridotto le dimensioni della Camera dei Rappresentanti, passando nel 1993 da 212 a 150 membri; Giappone e Italia sono passati da sistemi proporzionali a sistemi misti a prevalenza maggioritaria.

¹⁵¹ G. BALDINI, A PAPPALARDO, *Sistemi elettorali...*, cit., p. 122.

teorico è una condizione necessaria, anche perché il suo disfacimento comporta legami più deboli tra partiti e elettori, e riduce fino ad annullare l'effetto del sistema elettorale, atteso che «eventuali manipolazioni future [generano] conseguenze più erratiche e imprevedibili [...], se partiti non strutturati, o meno strutturati, cessano di assolvere [...] la cruciale funzione di nazionalizzazione degli effetti di qualsivoglia riforma»¹⁵². E se il processo di destrutturazione è sintomo di una crisi dei rapporti tra partiti e società¹⁵³, che a sua volta determinerà delle modifiche nei rapporti di forza tra i partiti, maggiore volatilità del voto, maggiore propensione degli elettori a sostenere nuove forze politiche, allora «l'ingegneria può rilevarsi un'arma a doppio taglio: se restrittiva, terrà la crisi sotto controllo, ma a rischio di mantenere artificialmente in vita istituzioni sempre meno legittimate; se permissiva, farà maggior posto agli sfidanti dell'*establishment* politico, favorendo processi di ricambio e rinnovamento, ma anche una competizione più disgregata e caotica»¹⁵⁴. In conclusione, volendo sintetizzare¹⁵⁵ al massimo i punti salienti di quanto fin qui analizzato, è possibile affermare che sistemi elettorali possono essere classificati secondo due criteri: il primo, statico, li suddivide secondo gli elementi costitutivi (formula, collegio, tipo di scelta) in maggioritari e non maggioritari; il secondo,

¹⁵² E ciò confermerebbe nuovamente la bontà delle condizioni validanti le leggi formulate da Sartori le quali, all'aumentare della destrutturazione partitica, prevedono regole elettorali poco incisive sulla dinamica partitica e quindi, una «minore capacità predittiva dei loro vincoli», G. BALDINI, A PAPPALARDO, *Sistemi elettorali...*, cit., p. 124-5.

¹⁵³ La ridotta partecipazione interna ai partiti è dovuta anche alla scomparsa del contesto sociale nel quale si era radicato il partito di massa, ossia la società industriale: il benessere diffuso, la liquidità degli interessi di classe - concetto di derivazione sociologica (Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, trad. di S. Minucci, Roma-Bari, Laterza, 2002), che si serve della metafora dello stato liquido per descrivere le attuali tendenze sociali, nel senso che le caratteristiche proprie dei fluidi quali la mobilità, la variabilità, la penetrazione, la difficoltà che si incontra nel fermarli, l'idea di leggerezza ad essi associata, sembrano imitare la nuova fase attraversata dalla modernità - e la conseguente de-ideologizzazione hanno dato luogo ad un nuovo modello di elettore, meno interessato alla politica, così che ai partiti non è rimasto altro che attrezzarsi e mutare i loro indirizzi per adeguarsi.

Dagli anni Ottanta l'esigenza di stabilità di governo sembra aver monopolizzato l'attenzione dei *leaders* di partito, liberandoli da ogni questione inerente l'aggregazione di interessi e valori dei grandi gruppi sociali, di identità, di appartenenza, di educazione ed integrazione politica delle masse; ma sul punto si è concordi con chi, come G. AZZARITI, *Rappresentanza politica e stabilità del governo, due piani da non sovrapporre*, in *La riforma elettorale*, Firenze, Passigli, 2007, pp. 159 e ss., sostiene che nel continuo contrasto tra l'esigenza di rappresentare il pluralismo presente nella società e la stabilità di governo, l'equilibrio dovrebbe essere ricercato, in primo luogo, nel rafforzamento della rappresentanza politica, e poi successivamente preoccuparsi di quali misure adottare per implementare la stabilità delle compagini governative, a differenza di quanto si è fatto negli ultimi anni.

¹⁵⁴ G. BALDINI, A PAPPALARDO, *Sistemi elettorali...*, cit., p. 125.

¹⁵⁵ La sintesi ricalca i punti fermi indicati da F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, cit. p. 292-293.

dinamico, li ripartisce in relazione alla meccanica manipolativa rispetto alla proporzionalità e alla frammentazione. I sistemi elettorali possono essere ordinati in forti e deboli, a seconda della capacità distorsiva - rispetto alla proporzionalità del sistema elettorale - e riduttiva - rispetto alla frammentazione del sistema partitico; in linea generale, meccanismi distorsivi sono anche riduttivi, e viceversa. Paesi che adottano sistemi elettorali maggioritari, registrano una frammentazione elettorale media inferiore a quella che adottano sistemi non maggioritari. I sistemi non maggioritari sono stati originariamente inseriti in contesti sociali attraversati da fratture, con la finalità di rappresentare i vari gruppi e mediare tra gli stessi; il numero e la complessità delle fratture determinano il contesto del sistema partitico. Strumenti non maggioritari "forti" sono introdotti allo scopo di rafforzare la legittimità e selezionare la domanda in sistemi frammentati instabili o in transizione. I sistemi maggioritari riducono la frammentazione più che quelli non maggioritari, e riducono la possibilità che nuovi partiti emergano a livello nazionale, ma ciò non accade in contesti partitici non strutturati; i maggioritari rafforzano il bipartitismo, e premiano il primo partito molto più di quelli non maggioritari, essendo nel complesso molto distorsivi; ma quelli non maggioritari forti possono esserlo altrettanto. La stabilità governativa dipende in misura marginale dai sistemi elettorali, mentre invece sulla stessa influisce profondamente il tipo di partiti e la loro distanza ideologica.

Dunque la riforma del sistema elettorale non è la panacea che risolve tutti i problemi di una democrazia: sta al sistema politico profittare delle opportunità che il sistema elettorale consente¹⁵⁶: allora, ad uno strumento elettorale selettivo, forte, possiamo attribuire la funzione precisa di incidere sul sistema partitico, in quanto presenta una serie di vincoli e di incentivi che in determinate condizioni produrranno effetti abbastanza precisi e controllabili sul formato partitico, ma non anche sulla meccanica partitica poiché, sappiamo, sul funzionamento incidono altri fattori culturali e politici. Inoltre, nessun sistema politico è diventato efficiente solo

¹⁵⁶ Ad esempio, la sottorappresentazione del partito anti-sistema da parte di un sistema distorsivo a doppio turno, sicuramente non elimina i motivi sociali ed economici di protesta che alimenta i voti a quel partito, ma comunque offre ai partiti l'opportunità di affrontare i problemi sociali in migliori condizioni politiche, così che i partiti pro sistema non avranno l'alibi della presenza paralizzante di una rappresentanza alienata; così D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia*, cit., p. 336-337.

con la riforma del sistema elettorale, tuttavia questa può cooperare, assieme ad altre misure, al recupero di efficacia ed efficienza delle azioni e delle risposte politiche alle pressioni della società civile.

5.3. L'influenza sulla stabilità governativa

Il tema della stabilità è strettamente connesso con quello della governabilità¹⁵⁷. Secondo autorevole dottrina, la stabilità è riferibile almeno a tre livelli: al governo

¹⁵⁷ Sul concetto di governabilità, intesa come «stabilità politica più efficace decisionale», e sulla possibile confusione dei piani – instabilità degli attori politici, dei governanti, delle regole e procedure, dei governi, dei regimi democratici - v. G. PASQUINO, voce *Governabilità*, Enc. Scienze Sociali, Treccani. Qui lo studioso osserva che le condizioni necessarie perché si abbia efficacia decisionale sono l'esistenza di assetti strutturali che consentano l'espressione e l'aggregazione delle domande politiche, di adeguati filtri che selezionino le domande, di strutture idonee a tradurre le domande in decisioni coerenti, rapide ed efficaci. Individuata la causa centrale della crisi di governabilità nell'eccesso di domanda, si preoccupa di sezionarne le ragioni, ponendosi alcuni interrogativi: il sovraccarico di domanda è questione solo quantitativa o anche qualitativa? Sono troppe le domande o sono troppi i gruppi portatori di domande? Se il problema è solo quantitativo, allora si potrà o ridurre le domande, scoraggiando la partecipazione politica, comprimendo i movimenti collettivi, o potenziare la capacità di risposta. Soluzioni del primo tipo sono quelle conservatrici (amministrazioni Reagan e Thatcher); soluzioni del secondo tipo solo quelle riformiste, che spingono a forme di devoluzione del potere, di decentramento territoriale. Ad avviso di Pasquino, la crisi di governabilità dell'assetto istituzionale italiano della cosiddetta prima repubblica è ben spiegata dall'ampia rappresentanza, dall'eccessiva frammentazione, che a sua volta ha impedito la concentrazione del potere politico, ed ha determinato forti carenze decisionali, insieme con l'instabilità del governo e l'immobilismo del personale, tutti fattori determinanti quella crisi.

C. Lavagna, strenuo difensore del proporzionale quale unico sistema elettorale conforme a costituzione, in *Brevi annotazioni in tema di ingovernabilità*, Scritti in onore di E. Tosato, Vol. III, Giuffrè Editore, Milano, 1984, pp. 223-237, definisce l'ingovernabilità «quale inettitudine di (Parlamento e Governo) ad esprimere una precisa "volontà politica" ed a tradurre questa volontà in provvedimenti dotati di concreta, coerente efficacia». A suo avviso, risulterebbe semplicistico far risalire la causa di ingovernabilità al c.d. multipartitismo esasperato, in quanto «la moltiplicazione dei partiti è infatti un aspetto della disaggregazione assai più complessa e profonda, che in gran parte scavalca la canalizzazione partitica del potere». Dinanzi al progressivo distacco tra società e istituzioni e tra partiti e società, egli ritiene sbagliato porre rimedi drastici attraverso i soli mezzi giuridici, tuttavia non esclude si possano tentare limitati interventi di micro ingegneria costituzionale, agendo su due fronti: sulle procedure attraverso le quali la maggioranza parlamentare adotta le proprie decisioni, magari introducendo una convenzione che obbligasse l'intera maggioranza ad accettare le decisioni prese da maggioranze relative ad essa interne, ad esempio la maggioranza dei membri di tutti i gruppi parlamentari interessati, che vincolerebbe poi ciascun gruppo. Ma egli riconosce che tale rimedio sconterebbe difficoltà meramente politiche e non già tecnico-giuridiche a realizzarsi. Un secondo tipo di intervento che possa facilitare la formazione di maggioranze omogenee riguarderebbe la composizione del Parlamento: qui l'autore conferma i suoi forti dubbi di illegittimità costituzionale in caso di adozione di sistemi elettorali maggioritari alternativi al proporzionale, peraltro già denunciati (1952), ed osserva inoltre che l'eventuale riduzione del numero dei partiti potrebbe aggravare l'eterogeneità politica dei partiti maggiori, a causa del rifluire degli esponenti dei partiti minori all'interno di quelli. Inoltre, riducendosi l'area politica rappresentata, si alimenterebbe la formazione di gruppi extraparlamentari che potrebbero acuire le tensioni sociali e accentuare la crisi delle

in senso stretto, al regime, alla comunità politica: la distinzione serve a rendersi conto che «crisi frequenti delle compagini governative non necessariamente significano instabilità del regime o della comunità politica»¹⁵⁸.

Sul punto Sartori osserva che in letteratura la stabilità è posta come un indicatore di democrazia funzionante, nel senso che un governo stabile sarebbe anche un governo efficace ed efficiente, ossia capace di realizzare le politiche che persegue. Ma, ad avviso dello studioso, *democrazia* stabile è una cosa, *governo* stabile è altra cosa¹⁵⁹. Che una democrazia non debba cadere è comprensibile, che un governo non debba cadere, meno. La stabilità è una questione di durata, e la durata non è prova di efficacia, per cui i governi possono essere longevi ma impotenti; così governi di coalizione prolungano la loro sopravvivenza senza produrre - per cui alla stabilità si associa l'inattività - atteso che spesso ciò che fanno è frutto dell'accordo dei primi sei mesi di vita, dove l'intesa è massima. Certamente un governo stabile può essere una condizione facilitante, ma non è condizione sufficiente per un governo efficiente¹⁶⁰.

Dovendo cercare di individuare l'eventuale rapporto esistente tra sistema elettorale e stabilità governativa, ossia la capacità di durare dei governi - fondamentale obiettivo istituzionale fin dal secolo scorso - intesa come *precondizione minima* perché la struttura politica, in un regime parlamentare, sia adeguatamente rispondente alle istanze della società civile, vanno qui richiamati gli studi degli inizi anni Settanta¹⁶¹, i quali hanno verificato, mediante analisi empirica, che il numero

istituzioni democratiche. Osservazioni queste, che potremmo definire premonitrici, in quanto ben si adattano alla situazione odierna.

¹⁵⁸ Cfr. F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, cit., pp. 283-284. Per comprendere la distinzione l'autore considera paesi come la Finlandia e la Francia, dove nel primo caso crisi governative non hanno inciso sulla durata dei regimi, e nel secondo invece sì.

¹⁵⁹ Cfr. G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 125 ss..

¹⁶⁰ *Ivi*, pag. 128: qui Sartori avverte la tesi di chi sostiene che non vi sarebbe differenza tra governi instabili di breve durata e governi stabili, per cui l'instabilità sarebbe solo apparente, se la realtà sottostante è di sostanziale continuità, ossia quando il personale di governo resta più o meno lo stesso: secondo lo studioso la nozione di stabilità del personale è un rimedio fittizio, essa non risulterebbe funzionale al sistema, soprattutto quando vengono occupate numerose e diverse posizioni ministeriali nel tempo; Sulla stessa linea Fisichella, secondo cui «nessuna riforma elettorale può di per sé conferire al governo efficienza ed efficacia, e solo a certe condizioni è suscettibile di conferire omogeneità», cfr D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia*, cit., p. 314.

¹⁶¹ M. TAYLOR-VAL M. HERMAN, *Party systems and Government Stability*, in *American Political Science Review*, 1971, p. 28 e ss, citati da F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, cit., p. 187. Ma già negli anni trenta del secolo scorso il giurista francese di origine russa Mirkine-Guetzevitch riteneva che

dei partiti parlamentari costituisce un fattore determinante per la stabilità del Governo, per cui risulterebbe una correlazione negativa tra stabilità da una parte, e frazionismo parlamentare e presenza di forti partiti antisistema dall'altra; e una correlazione positiva tra stabilità e forza del primo partito, e dei primi due partiti¹⁶². Risulterebbe però semplicistico, ritenere che vi sia una correlazione diretta tra sistema elettorale e capacità dei governi di durare nel tempo, per cui «come coalizioni partitiche non necessariamente confliggono con la capacità dei governi di durare nel tempo, (altrettanto) la politica multipartitica può non essere necessariamente antitetica ad un governo responsabile e autorevole»¹⁶³. Allora, si

«il problema della stabilità governativa non fosse un problema di diritto, ma di partiti politici», in F. LANCHESTER, *ivi*, p. 186.

¹⁶² F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, cit., p. 188, osserva che in Gran Bretagna tra 1945 e 1976 l'indirizzo politico di governo è sempre stato monopolio di una sola formazione partitica, eccetto il caso Wilson 1974 e Callaghan 1976; così in Canada e Nuova Zelanda nello stesso periodo, dove i governi sono sempre stati maggioritari. La situazione è più variegata nei paesi con sistemi elettorali non maggioritari: nello stesso periodo, l'Austria, il Belgio, la Danimarca, la Finlandia, la Svezia, sono stati governati da formazioni coalizionali di tipo maggioritarie, ma anche minoritarie, o tecniche.

¹⁶³ Cfr. D. FISICHELLA, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, Sansoni, Firenze, 1970, pag. 229, contrariamente a quanto affermato a suo tempo da Hermens, secondo cui il multipartitismo - presente soprattutto nei sistemi con meccanismi non maggioritari - provoca certamente instabilità democratica. La critica più ricorrente alle tesi di Hermens sta nella parzialità monocasuale, e nel sottovalutare la dimensione socio-strutturale e istituzionale in cui il sistema elettorale viene calato, per cui è insostenibile attribuire esclusivamente al meccanismo elettorale la responsabilità del crollo dei regimi democratici. Fisichella, in *Elezioni e democrazia*, cit., p. 318, prende ad esempio Belgio e Olanda nel ventennio 1946-1965, paesi che utilizzano entrambi formule proporzionali, ed aventi un sistema tripartitico il primo, un sistema pluripartitico estremo il secondo, ma con 11 governi succedutesi in Belgio, contro solo 8 in Olanda nel periodo considerato. Tuttavia se instabilità governativa e alto numero di partiti non sempre vanno di pari passo, lo studioso ammette però che tra stabilità di governo e numero di partiti esista senza dubbio una relazione significativa (sempre che oltre ai numeri, siano considerate le dimensioni di conflitto sottostanti al sistema di partito che A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., pp. 227 e ss., individua in quella socioeconomica, religiosa, culturale-etnica, urbana-rurale, sostegno al regime, politica estera, postmaterialismo), e pur concedendo che non è facile incidere sui conflitti attraverso i sistemi elettorali, riconosce che la riduzione del numero dei partiti rende possibile attenuare o prevenire l'instabilità governativa, anche perché un governo più stabile e duraturo avrebbe maggiori *chances* di poter mediare e decidere su questioni che investono le dimensioni dei conflitti.

La sua analisi si concentra in particolare su come tenere a freno, ai fini della stabilità, i partiti anti-sistema: sarà sufficiente adottare misure volte a ridurre l'ampiezza delle circoscrizioni o ad aumentare la clausola di esclusione, se trattasi di partiti di piccole dimensioni, così da prevenirne la crescita; qualora invece si abbia a che fare con una formazione agguerrita, non basterebbero tali misure, che gratificherebbero i partiti maggiori a prescindere dal colore politico; né il *plurality system*, che penalizza i secondi e ancor più i terzi partiti. Lo strumento adatto sarebbe il doppio turno, che tende alla sottorappresentazione di quei partiti, perché il meccanismo di riduzione delle candidature al secondo turno normalmente sfavorirà il candidato del partito alienato: in primo luogo in quanto si assisterà con ogni probabilità alla convergenza di suffragi sul candidato pro-sistema; in secondo luogo, perché in caso di alleanza con altri partiti al secondo turno anche per il candidato del partito antisistema, non tutti gli elettori moderati saranno compatti nel votarlo. Fisichella sottolinea come la capacità del doppio turno di esplicare tali effetti dipenda dal grado di intensità della identificazione partitica dell'elettore: solo se è bassa negli elettori dei partiti leali, così da non provocare un forte astensionismo in caso di assenza del proprio partito al secondo turno, allora il doppio turno sottorappresenterà il partito alienato. Un

può affermare che durata e composizione dei governi dipendono da numero e forza delle formazioni partitiche, che a loro volta vengono condizionate anche da fattori meccanici e psicologici del sistema elettorale; e che i contrasti sociali che si evidenziano a livello di società politica, spesso originano da fattori culturali e strutturali che si riflettono sulla disposizione e la polarità del sistema politico, e si combinano con quello istituzionale, per cui i sistemi elettorali saranno al più *freni* o *acceleratori*, che agiscono in determinati contesti, ma non saranno unici fattori causanti¹⁶⁴.

Sappiamo¹⁶⁵ che un sistema può essere di formato bipartitico ma non così il suo funzionamento; o che un sistema può essere multipartitico, ma la sua meccanica funziona in modo bipolare; determinante in termini di stabilità sarà pertanto il tipo di partiti presenti, la distanza ideologica che li separa e il grado di reciproca accettazione, il contesto socio-strutturale in cui essi operano¹⁶⁶.

ulteriore effetto diretto sarà la riduzione del grado di ideologizzazione della competizione politica ed una maggiore apertura ad un atteggiamento di tipo pragmatico, condizioni queste favorevoli alla fusione tra partiti affini, con ulteriore effetto indiretto riduttivo sul numero dei partiti. Infine, nel porsi la questione se sia corretto riformare un sistema elettorale al solo scopo di sottorappresentare una specifica formazione politica, lo studioso ritiene ciò possibile purché la formula sia competitiva, ossia consenta che una minoranza diventi maggioranza; e il doppio turno lo è nella misura in cui non impedisce ad alcun partito - nemmeno a quello anti-sistema - di conquistare la maggioranza assoluta dei voti e dei seggi: la discriminazione non dipende dal sistema elettorale, ma dalla necessità di contrastare una disfunzione del sistema democratico, e dalla natura politica del partito penalizzato, per cui la sottorappresentazione di quel partito alienato è dovuta al fatto che esso è percepito come tale dalla cultura politica prevalente. La contrazione del partito anti-sistema avrebbe come conseguenza meccanica l'aumento dello spazio rappresentativo degli altri partiti, così che si pongono le premesse della stabilità di governo, in quanto i partiti integrati e leali coprono un'area parlamentare maggiore di quella che otterrebbero in regime di attribuzione proporzionale. Pertanto, il sistema a doppio turno potrà penalizzare un partito in termini di seggi senza impedirne la crescita di voti, potrà contribuire a stimolarne l'integrazione nelle regole del gioco, e a mitigarne le propensioni ideologiche e dogmatiche, sia sotto il profilo culturale che organizzativo.

¹⁶⁴ A riprova di ciò, l'analisi empirica fa rilevare che situazioni simili dal punto di vista elettorale fanno registrare differenti livelli di stabilità governativa e di regime. Ciò accade in ragione di altre variabili, come appunto quelle culturali, che si riflettono ad esempio sulla disposizione e la polarità del sistema partitico; in tal senso vanno letti i contributi dei politologi i quali mettono in guardia dal rischio di un pericoloso monocausalismo, che impedirebbe la comprensione della dinamica di molti sistemi politici.

¹⁶⁵ Risulta chiaro il riferimento al concetto di formato, meccanica e polarizzazione partitica di G. SARTORI, il quale ha il pregio riconosciuto di integrare il criterio numerico dei partiti con quello dei contesti partitici e della distanza ideologica, di cui al § 4.2..

¹⁶⁶ Paesi come Nuova Zelanda, Gran Bretagna, Canada, Australia, Malta sono caratterizzati da un formato e da una meccanica bipartitica, che assicura una tendenziale stabilità dell'esecutivo; qui il sistema elettorale assicura al partito di governo una solida maggioranza, ed entro certi limiti la conservazione del formato. In Francia il sistema elettorale contribuisce a costruire condizioni di stabilità, in relazione con la particolare struttura della forma di governo semipresidenziale. Il multipartitismo non ha contrastato una dinamica bipolare in Norvegia e Svezia, per la presenza di un forte partito socialdemocratico, nonostante siano stati adottati sistemi elettorali formalmente deboli; e paesi come Olanda e Danimarca basano la

Come suggerisce Lanchester¹⁶⁷, affermare che la stabilità dipenda in via esclusiva solamente dal sistema elettorale è sicuramente sbagliato; è invece corretto ritenere che esso coopera con una serie di fattori, e che le ragioni fondamentali di una crisi sistemica vanno cercate nella polarizzazione e nella radicalità delle posizioni assunte dagli schieramenti politici in competizione: certamente il tipo di sistema partitico influenza la stabilità governativa ed indirettamente anche la stessa efficacia dell'azione dell'esecutivo, ma il tipo di rendimento dipende dalla qualità più che dal numero dei partiti presenti in Parlamento.

Se dunque i sistemi elettorali cooperano insieme ad altre variabili, probabilmente la vera chiave della stabilità, il reale elemento di bilanciamento¹⁶⁸ del sistema sta in partiti forti e autonomi, che si confrontano con un'opinione pubblica informata e reattiva: i sistemi elettorali, ancorché contestualizzati, potranno stabilizzare fino ad un certo punto, e sicuramente non produrranno efficienza, ancor più se posti di fronte a congegni di ingegneria costituzionale che irrigidiscono la forma di governo, fissandola al dato politico fotografato dalle urne, ma lasciando i canali della responsabilità politica otturati. Il bilanciamento tra rappresentatività e immediatezza-decisività non può essere un gioco a somma zero, non va sottratta la prima in ragione della seconda, entrambe vanno ricercate e coltivate, ma prioritario appare garantire l'elezione di un Parlamento che sia ragionevolmente rappresentativo delle principali forze politiche presenti nel paese. Quanto

loro stabilità proprio su un meccanismo elettorale non maggioritario che permette una mediazione delle *elites* tra blocchi contrapposti. L'indagine di F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 290 ss., rileva che quasi tutte le democrazie di grandi dimensioni hanno adottato sistemi «forti», ma lo studioso sottolinea che comunque la scelta del sistema elettorale e il suo funzionamento dipendono dal contesto di applicazione.

¹⁶⁷ F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, cit., p. 193, secondo cui Weimar non è crollata esclusivamente per l'adozione della proporzionale, come teorizzato da F. A. Hermens e F. Glum; così, risulta non corretto ritenere che l'instabilità governativa nella IV Repubblica francese sia stata causata dal meccanismo elettorale.

¹⁶⁸ Sulla funzione di bilanciamento del sistema partitico nei confronti delle torsioni monocratiche della forma di governo, cfr. S. STAIANO, *Il sindaco nella nuova forma di governo*, in F. PINTO – S. STAIANO, *Il nuovo sindaco. Riflessioni dopo la riforma*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 82 ss., dove l'autore rileva come essenziale in tal senso sia «un più complessivo sistema di bilanciamenti esterni o interni/esterni, elementi che vanno osservati se si intende «avere una visione sistematicamente corretta e non correre il rischio di conformare un figurino istituzionale astratto, privo di consistenza teorica e incapace di leggere la forma di governo nel suo disporsi dinamico»; riflessioni che, come rilevato da C. ACOCCELLA – G. FERRAIUOLO, *Formule e vicende elettorali della Provincia. Rappresentanza e stabilità nella circolazione dei modelli*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, cit., p. 598, nota n. 16, pur se riferite all'ambito locale, trovano riscontro in contesti istituzionali diversi.

ragionevolmente rappresentativo? Il punto è che sicuramente non si tratta di rappresentare tutti, soluzione che potrebbe incentivare la polverizzazione politica, ma è sicuro che bisognerà evitare che in Parlamento siano assenti le principali diversità, quelle di un certo peso qualitativo e quantitativo; e ciò perché il deficit di rappresentatività potrebbe minare la legittimità stessa del Parlamento. Il problema semmai è come tener conto della complessità, senza nascondere le diversità.

Capitolo III

SISTEMI ELETTORALI E FORMA DI GOVERNO IN ITALIA

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. La materia elettorale e la Costituzione. 3. L'evoluzione del sistema elettorale. 3.1. Dall'entrata in vigore della Costituzione al referendum del 1993. 3.1.1. *Gli effetti del sistema proporzionale sul rapporto Parlamento-Governo nella cosiddetta "Prima Repubblica"*. 3.2. *Le leggi elettorali del 1993*. 3.2.1. *Meccanismi elettorali e strategie competitive dei partiti. Le elezioni politiche del 1994, 1996 e 2001. I rapporti tra gli organi dello Stato nel periodo a tendenza maggioritaria*. 3.3. La legge n. 270/05. 3.3.1. *Le disfunzioni della nuova legge e i suoi effetti sul sistema politico-partitico*. 3.3.2. *Le elezioni politiche del 2006 e del 2008. Le strategie dei partiti maggiori*. 3.3.3. *La XVI Legislatura: bipolarismo sì o no?*. 3.3.4. *Le coalizioni pre-elettorali: un nuovo soggetto giuridico?*

1. Introduzione.

Abbiamo visto nei primi due capitoli le influenze reciproche¹ e i legami che uniscono i meccanismi elettorali, i sistemi partitici, e la forma di governo; ma una valutazione corretta e completa dell'efficienza di un dato sistema elettorale deve necessariamente tener conto delle finalità che gli vengono imposte dal testo costituzionale², tant'è che «ogni sistema elettorale è funzionale al raggiungimento di determinati obiettivi politici e possiede una logica costituzionale sua propria»³.

¹ M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 16 ritiene che «il rapporto (tra sistemi elettorali e sistemi di partito) resta segnato da una sorta di circolarità ineguale», nel senso che è piuttosto il sistema partitico a scegliere e così influenzare quello elettorale.

² Sui rapporti tra sistemi elettorali e finalità costituzionali, v. A. SPREAFICO, *Il rendimento dei sistemi elettorali: il caso italiano*, in Quad. cost., 1981, n. 3, pp. 489-511.

³ M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., pp. 15 ss.; secondo cui in uno Stato accentrato e unitario, il testo costituzionale e il sistema elettorale dovranno soddisfare essenzialmente esigenze di rappresentanza dei cittadini; viceversa in uno Stato federale o regionale saranno chiamati a dare risposta alle istanze di rappresentanza che promanano dalle distinte comunità locali, ragion per cui, nella composizione delle seconde Camere, spesso ci si discosta dal criterio proporzionale che lega elettori ed eletti. A suo avviso, il legame Costituzione - sistema elettorale è sicuramente stretto quando osserviamo le regole che disciplinano i rapporti tra gli organi costituzionali, tant'è che laddove è forte la posizione costituzionale dei capi dell'esecutivo, spesso è associata una formula elettorale maggioritaria, volta a garantire una maggioranza parlamentare fedele al *leader*.

Per quanto concerne la situazione italiana, sappiamo che la Carta «risulta essere assai parca di indicazioni in materia di sistema elettorale, e la stessa opzione proporzionalista non fu costituzionalizzata»⁴, perché si volle «dare alla nascente democrazia italiana il massimo grado di apertura possibile»⁵, data la profonda e radicale diversità tra le forze politiche partecipi della liberazione prima e della fase costituente dopo. Non si intendeva dunque precludere ad alcuna forza politica l'accesso alla rappresentanza, attraendo tutti gli schieramenti che adottassero forme democratiche di competizione nella sfera della legittimità costituzionale, attraverso l'assunzione della c.d. *conventio ad integrandum*, valida sul solo piano della rappresentanza e fondata sulla reciproca accettazione del medesimo sistema di valori, in contrapposizione all'altra convenzione, la c.d. *conventio ad excludendum*⁶,

⁴ *Ivi*, p. 19-21. Tra i costituenti vi era chi, come Conti e Perassi, ritenevano opportuno non costringere la materia elettorale nella rigidità costituzionale, potendo così all'occorrenza allontanarsi dallo schema proporzionale, anche perché il testo costituzionale detta principi generali e non norme di dettaglio. Nella seduta del 8 novembre 1946 la II sottocommissione si limitò ad approvare l'o.d.g. Capi, con cui «ritiene che la Camera dei deputati debba essere eletta col sistema della rappresentanza proporzionale», come pure la stessa Assemblea fece con un identico o.d.g. Giolitti nella seduta del 23 settembre 1947. Da qui l'approvazione della legge n. 6/1948 che prevede un sistema elettorale proporzionale simile a quello previsto dal decreto legislativo luogotenenziale n. 74/1946 per l'elezione dell'Assemblea costituente. Ovviamente, il generico richiamo dell'o.d.g. alla rappresentanza proporzionale, non preclude la possibilità che si adotti anche un sistema elettorale proporzionale che - sappiamo dai capitoli precedenti - se debitamente corretto, sa essere fortemente selettivo.

Va qui ricordato che nella fase pre-costituente l'accordo sul sistema elettorale proporzionale tra i partiti fu esplicito, in quanto i rapporti di forza erano sconosciuti, e perché vi era generale consapevolezza che era necessario garantire il più ampio consenso possibile tra le forze politiche che avrebbero poi contribuito a redigere il testo costituzionale. Sul punto F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., p. 236-242, ritiene che «nel testo costituzionale vi sono indicazioni sufficienti per individuare gli elementi essenziali della normativa elettorale, sul tipo di sistema utilizzabile e sul metodo di adozione dello stesso». In particolare il giurista osserva che a tale scopo, non bisogna limitarsi a verificare l'esistenza in Costituzione di una disciplina positiva, ma anche constatare se vi siano dei limiti negativi che escludano l'adozione di sistemi elettorali eccessivamente distorsivi, e che escludano minoranze di una certa consistenza. Tali limiti vengono colti dallo studioso negli artt. 72.3, 82.2, 83.2 Cost., tutti volti a garantire e tutelare la pluralità di opinioni, limiti che però non impediscono l'adozione di accorgimenti volti ad arginare la frammentazione, quali le clausole di sbarramento, che però non siano eccessivamente elevate, così che volendo soddisfare il principio della rappresentatività e dell'efficienza, si contemperino esigenze di equidistribuzione nella trasformazione dei voti in seggi, e di riduzione della proliferazione partitica.

⁵ E ciò spiega il pluralismo democratico quale principio ispiratore dell'intera Costituzione, il policentrismo istituzionale della forma di governo, l'ampia legittimazione di tutte le forze politiche a determinare la politica nazionale; M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 21. T. GROPPI, *Forma di governo e sistemi elettorali in Italia*, Astrid, 25/1/2007, p. 5, osserva come sia «assente in questa fase l'idea che il sistema possa servire per assicurare stabilità all'esecutivo».

⁶ Cfr. C. MEZZANOTTE-R. NANIA, *Riforme e Costituzione*, in Dem. Dir., 1982, n. 6, p. 22. Va qui ricordato che l'assetto consociativo che caratterizza il Parlamento italiano fino alla riforma elettorale del 1993, trova radici nel ruolo assunto dai partiti antifascisti nel periodo pre-costituente, unici soggetti legittimati a governare l'Italia, e nell'assetto interno dei CLN, ispirato al principio di parità politica tra tutti i partiti che li componevano.

che delimitava l'area governativa. La scelta del sistema proporzionale si spiega anche perché, attraverso la sua capacità di rallentare ed attenuare le trasformazioni politiche, ossia di non accentuare gli spostamenti elettorali tra i vari partiti politici, garantisce la sopravvivenza di ciascuna forza politica nel caso di successivi mutamenti e sbilanciamenti nei rapporti di forza tra i vari schieramenti partitici, con «effetti di cristallizzazione del sistema politico»⁷, e rafforza – attraverso il voto di lista – il legame diretto con i partiti di massa, esaltando il ruolo di questi nella competizione. Ecco allora che il disegno costituzionale appare chiaro in tutta la sua portata: nella totale assenza di altre organizzazioni pubbliche e di una società civile schiacciata dal fascismo e dalla guerra, si intende innanzitutto affidare un ruolo primario ai partiti, in quel necessario processo di integrazione politica e di canalizzazione del consenso che si tradurrà poi in una vera e propria democrazia dei partiti. E il sistema elettorale che potesse svolgere una funzione inclusiva, che meglio sapesse salvaguardare l'uguaglianza⁸ tra gli elettori, la parità di *chances* dei candidati e dei partiti, il diritto di tutti a partecipare della titolarità e dell'esercizio del potere sovrano, risultava essere, in quel dato momento storico, sicuramente quello proporzionale. La seconda indicazione è altresì chiara: non costituzionalizzare⁹ il sistema proporzionale fu una scelta consapevole e assai

⁷ M. DUVERGER, *Influenza dei sistemi elettorali sulla vita politica*, in Boll. di inf. cost. e parl., Roma, 1970, p. 85. Qui Duverger sottolinea il carattere stabilizzatore del sistema proporzionale, che non accentua eventuali spostamenti elettorali, ma piuttosto tende «a mantenere una molteplicità esistente».

⁸ Come è noto, il principio di eguaglianza del voto di cui all'art. 48 Cost. è unanimemente riconosciuto come divieto di voto plurimo o multiplo, ossia come pari peso in entrata; le parità di *chances* per i partiti sono ricavabili dall'art. 49 Cost., perché il «concorso» presuppone che i partiti si trovino in posizione di uguaglianza nel sistema, così da avere le stesse opportunità di accesso alla rappresentanza parlamentare; cfr. sul punto E. GROSSO, *art. 48*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Milanofiori Assago, UTET, 2006, p. 961 e ss.. Il concetto è altresì confermato dalla giurisprudenza costituzionale, cfr. sent. n. 43/1961, dove si afferma che «il principio dell'eguaglianza non si estende, altresì, al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore». In senso analogo le decisioni n. 6/1963, n. 60/1963, n. 96/1968, n. 429/1995, n. 107/1996, n. 160/1996.

⁹ C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, *Costituzionalismo*, Fasc. n. 3/2007, osserva che la mancata costituzionalizzazione «fu quindi l'esito di una scelta cosciente che il costituente intese assumere ben consapevole delle conseguenze che tale opzione avrebbe potuto ingenerare nel sistema», e risulterebbe peraltro confermata da alcune circostanze note, come la previsione per il Senato di un sistema elettorale diverso da quello proporzionale, basato su collegi uninominali e potenzialmente maggioritario, frutto di un anomalo accordo tra liberali e comunisti, per cui i primi rinunciavano ad appoggiare l'ipotesi di un Senato corporativo caldeggiata dal partito cattolico, in cambio dell'adozione di una prospettiva maggioritaria, e i secondi sacrificarono il proporzionale in cambio della legittimazione politica del Senato da parte del popolo. Di diverso avviso sul punto M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 24, secondo cui anche per il Senato si optò di fatto per un sistema proporzionale, atteso che nel concreto - per come fu congegnato il sistema, era assai improbabile assegnare seggi direttamente per via

meditata - soprattutto in seno alla Commissione Forti, organo investito del compito di preparare il lavoro sull'organizzazione dello Stato, in supporto all'Assemblea costituente¹⁰ - e con un significato ben preciso: ossia avere coscienza che il sistema

maggioritaria, dato l'elevato quorum da raggiungere - «l'uninominalità del sistema, insomma, finisce per essere più apparente che reale».

Altra circostanza che chiarisce come i costituenti avessero voluto attenuare la forza e mitigare il valore della legge elettorale, ponendola di fatto su piano gerarchico in posizione di rango ordinario, fu che a sinistra non tutti erano concordi nel ritenere il sistema proporzionale l'unica opzione possibile, tant'è che alcuni esponenti socialisti lo ritenevano (con)causa dell'instabilità del governo e dell'avvento del fascismo, per cui si faceva strada la possibilità di sistemi misti, in grado di tenere insieme sia la rappresentatività che la capacità di decidere del governo. In Costituente, come per i citati Perassi e Conti, si ritenne chiaramente che la Costituzione dovesse limitarsi a tracciare le linee generali, nella consapevolezza che in futuro potrebbe esservi la necessità di adottare un diverso sistema elettorale.

¹⁰ All'interno del dibattito del 3-5 settembre 1946 in seno alla II Sottocommissione dell'Assemblea costituente sulla forma di governo, i commissari Calamandrei, Porzio ed Einaudi si distinsero perché favorevoli apertamente ad un sistema di rappresentanza che privilegiasse l'istanza del governare rispetto a quella del rispecchiare, e pertanto ad una formula elettorale di tipo maggioritario in luogo di una rappresentanza proporzionale. In particolare Calamandrei propose coerentemente l'adozione di una forma di governo di tipo presidenziale, perché «la democrazia per funzionare deve avere un governo stabile. Se un regime democratico non riesce a darsi un governo che governi, esso è condannato ... le dittature sorgono non dai governi che governano e che durano, ma dalla impossibilità di governare dei governi democratici». Egli ritenne non sufficienti quei correttivi volti a razionalizzare la forma di governo - rendendo più difficile il voto di sfiducia - che andrebbero comunque ad operare in un contesto multipartitico, che comporta inesorabilmente governi di coalizione post elettorali, non coesi, volti a disgregarsi; da qui la proposta di un sistema presidenziale, meccanismo istituzionale capace di contribuire a bipolarizzare il sistema partitico, e rendere stabile l'esecutivo. In linea con Calamandrei risultano i liberali Porzio e Einaudi, i quali però aderiscono ad un sistema parlamentare, purché si fosse adottato una formula elettorale di stampo maggioritario, volta a semplificare il quadro partitico, tant'è che ad avviso di Porzio «un Presidente del Consiglio, che presenta un programma su cui chiama il Paese a pronunciarsi, comincia a creare quello stato della pubblica coscienza che è destinato a formare le due correnti per le quali l'America e l'Inghilterra prosperano ed hanno stabilità di regime». Allo stesso modo Einaudi si pronuncia contro la proporzionale, ritenendola fattore moltiplicatore dei partiti, perché essa non appone alcun freno al frazionismo interno ai partiti, vera causa dell'instabilità del governo, al di là dei tentativi di razionalizzare il rapporto fiduciario tra esecutivo e parlamento. Vanno qui rammentate, inoltre, per quanto concerne il noto o.d.g. Perassi - testo che risale al disegno programmatico elaborato dal Partito repubblicano durante l'occupazione tedesca - le indicazioni di Mortati e Tosato in merito ai possibili congegni da adottare onde evitare le degenerazioni del parlamentarismo: il primo, pur favorevole all'adozione di un sistema elettorale proporzionale - addirittura chiedendone la costituzionalizzazione - propose l'innesto di un elemento tipico del regime direttoriale nel sistema parlamentare, ossia fissare la durata minima garantita del governo appena insediatosi per almeno 2 anni, nella piena consapevolezza che sarebbe comunque «inutile affannarsi a creare congegni teorici per ottenere una maggiore stabilità di Governo, se prima non si tengono presenti gli elementi politico-sociali che sono necessari per dare a questa stabilità una effettiva realizzazione». Tosato, invece, non ritenendo sufficienti le proposte di stabilizzazione avanzate, ossia la disciplina del voto di sfiducia e la previsione di un periodo minimo garantito di vita per il governo, attesa la natura extraparlamentare delle crisi che possono intaccare la stabilità dell'esecutivo dal suo interno, propose un rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio, attraverso la sua investitura da parte delle Camere riunite a maggioranza assoluta, scegliendolo sulla base di una lista presentata dal Presidente della Repubblica, e prevedendo in caso di sfiducia, che il primo firmatario la mozione approvata dalla maggioranza venisse considerato il candidato *in pectore* alla Presidenza del Consiglio. Ma le proposte, come è noto, restarono tali, l'esigenza di avere un governo forte, pur senza un capo del governo forte, si attenuò, e fino all'approvazione definitiva del testo costituzionale prevalse sempre più l'ansia di impedire non solo il ripetersi di esperienze autoritarie, ma anche quella di neutralizzare ogni sopraffazione di un potere sull'altro. Altri e assai efficaci strumenti innovativi di razionalizzazione furono comunque introdotti, ma riguardarono

politico potesse evolvere in futuro, e che perciò sarebbe stato il sistema elettorale a doversi adattare ad esso, e non viceversa. Il che vuol dire che i costituenti, nonché i componenti della Commissione Forti, ritennero che non fosse il sistema elettorale ad essere la variabile indipendente su cui agire, ma che esso dipendesse dalla situazione politica del momento, e che pertanto si potesse anche abbandonare in futuro¹¹.

Ma, c'è da chiedersi, qualsiasi sistema elettorale è compatibile con la Costituzione? Quali i limiti oltre i quali non si può andare?

2. La materia elettorale e la Costituzione.

Tra coloro che hanno rintracciato un principio implicito vincolante nel disegno costituzionale, non indifferente alle scelte in materia elettorale e che imporrebbe il sistema elettorale proporzionale per il Parlamento, troviamo Lavagna¹². L'autore, a

altri istituti che comunque avrebbero inciso sulla forma di governo: il Presidente della Repubblica, la Corte Costituzionale, la forte autonomia giudiziaria, la rigidità della Carta, come strumenti di garanzia; il referendum e le regioni, quali principali correttivi alla funzione di indirizzo politico. Sui tentativi di stabilizzazione del governo, cfr. L. ELIA, *La "stabilizzazione" del governo dalla Costituente ad oggi*, relazione al Convegno: *La Costituzione ieri e oggi*, Accademia dei Lincei, Roma, 9-10/01/2008.

¹¹ Alla proposta Giolitti di indicare esplicitamente in Costituzione il sistema proporzionale, fu obiettato da Ruini che sarebbe stato più opportuno lasciare libere le Camere future di potere decidere il regime più appropriato, senza ricorrere alla procedura aggravata di revisione costituzionale; e per il Senato fu espunta la menzione del collegio uninominale per evitare ogni riferimento puntuale in Costituzione al sistema elettorale. Sui sistemi elettorali come espressione della costituzione materiale, cfr. E. DE MARCO, *Istituzioni in cammino*, Giuffrè Editore, Milano, 2010 p. 3-4, secondo cui se è formalmente vero che «le leggi elettorali possano mutare ed essere sostituite senza la necessità di "interventi" sulla normativa costituzionale, nella realtà appare innegabile come modifiche che incidano sensibilmente sui sistemi elettorali possano produrre effetti, anche determinanti, su quell'assetto che si potrebbe definire ... di "costituzione materiale". Concetto che ... in quanto espressione di una particolare visione politica sostenuta da un insieme di forze politiche portatrici di quella visione, appare inscindibilmente connesso al quello di "regime politico" e quindi di forma non solo di Stato ma anche di governo». Ad avviso dello studioso, la peculiarità delle leggi elettorali data dalla forte incidenza sull'indirizzo e sul sistema politico, si rileva anche nel fatto che solo per un errore omissivo, le leggi elettorali non risultano tra le materie sottratte al referendum abrogativo, come invece proponeva l'emendamento aggiuntivo approvato dall'Assemblea costituente il 16/10/1947.

¹² C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit., p. 875. Tesi, questa, successivamente ripresa e sviluppata, in particolare, da G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, 221 ss.. In linea con questa posizione, T. MARTINES, artt. 56-58, in G. Branca, *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1984, p. 97, secondo cui «il sistema elettorale da adottare non può che essere proporzionale, e, tra i sistemi proporzionali, la preferenza va data a quello a scrutinio di lista in collegi plurinominali con utilizzazione dei resti in sede di collegio unico nazionale».

sostegno della sua tesi, assume che la rappresentanza politica parlamentare sia necessariamente nazionale, sulla base degli artt. 5, 49 e 67 Cost., mentre invece i collegi uninominali spingerebbero verso politiche a carattere localistico, che rendono poi difficili l'elaborazione di politiche generali e nazionali. Il giurista individua un altro parametro implicito di costituzionalità nella tutela della rappresentanza delle minoranze in Parlamento, attraverso le disposizioni di cui agli artt. 64.1, 73.2, 83.2, 90.2, 138 Cost., nonché dei regolamenti interni a ciascuna Camera relativi alle nomine dei rispettivi Presidenti, che prevedono deliberazioni a maggioranza qualificata¹³: maggioranze più ampie fungono da contrappeso in un sistema democratico di tipo consensuale; viceversa, meccanismi maggioritari o attribuzioni di premi di maggioranza fortemente distorsivi, di fatto consentirebbero alla più ampia minoranza relativa di disporre anche delle norme di garanzia¹⁴. Un ulteriore limite all'adozione di sistemi elettorali difformi da quello proporzionale

Sostanzialmente d'accordo con Lavagna P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Padova, Cedam, 1991, p. 158, sebbene poi l'illustre giurista fiorentino abbia modificato probabilmente le sue convinzioni, avendo partecipato attivamente alla stagione referendaria. Per un'analisi approfondita a favore della validità delle tesi di Lavagna e del vincolo implicito costituzionale sul sistema elettorale, cfr. M. CROCE, *Appunti in tema di Costituzione italiana e sistemi elettorali (rileggendo Carlo Lavagna)*, AIC. La tesi di Lavagna, inizialmente considerata un testo sacro, come confermato da G. Amato, suo allievo, è tuttavia divenuta successivamente una posizione minoritaria in dottrina, contestata dalla prevalente dottrina, - tra i quali, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto Costituzionale*, Napoli, Jovene, 1977, p. 289; A. TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, vol. I, 1960, p. 400; A. M. SANDULLI, voce *Costituzione italiana*, in *Enciclopedia del Novecento*, 1975, vol. 1, p. 1043 - secondo cui, al contrario, l'assenza di esplicite regole costituzionali consentirebbe al legislatore di potere modificare in ogni momento la legge elettorale, come è poi avvenuto.

¹³ Risulta evidente che la *ratio* di queste disposizioni è di dare maggiore peso alle maggioranze che decidono sugli organi con funzioni di garanzia, e sulle stesse regole del gioco.

¹⁴ E di ciò sono convinti anche i fautori del referendum del 1993, come G. PASQUINO, *Per una legge elettorale "sistemica" e "comparabile"*, Astrid, Rassegna n. 48/2007, il quale ammette «di avere sottovalutato le opinioni di coloro che affermavano che, dopo l'entrata in vigore del Mattarellum, era imperativo mettere mano ad alcuni articoli della Costituzione per impedire a maggioranze parlamentari «artificiali» di stravolgere, ad esempio, il sistema dei diritti»; colpa che giustifica per il poco interesse, da parte di coloro che segnalavano tali questioni, per il tema della governabilità e per la necessità di spostare il potere dai partiti ai cittadini. Secondo V. LIPPOLIS – G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, p. 68 e ss. «la ripartizione proporzionalistica dei seggi parlamentari rendeva pienamente operanti i quorum aggravati previsti in Costituzione anche se non particolarmente elevati», mentre invece la logica maggioritaria comporta «una riduzione delle garanzie dell'opposizione perché perdono il loro valore garantista i quorum aggravati, in particolare quello della maggioranza assoluta dei componenti le assemblee parlamentari». Così pure M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 36-37, il quale considera illegittimo un premio di maggioranza come quello previsto dalla c.d. legge truffa, che garantisce i due terzi dei seggi al vincitore.

puro, viene individuato nell'uguaglianza del voto in uscita, alla luce dell'art. 48 e 3.2 Cost.¹⁵.

In ordine a eventuali limiti, è utile verificare lo spazio che la Corte ha lasciato alla discrezionalità del legislatore ordinario nella configurazione dei meccanismi elettorali, rispetto al disegno aperto della Costituzione¹⁶: in tal senso, si guardi alla sentenza n. 356 del 1998¹⁷, dove si chiarisce che la Corte ha il dovere di sindacare non su quanto un sistema proporzionale sia effettivamente proporzionale¹⁸, ma deve «verificare se i correttivi al sistema proporzionale [...] siano di ostacolo alla rappresentanza delle minoranze linguistiche, e quindi in contrasto con le finalità perseguite dallo statuto speciale nell'imporre quel sistema elettorale».

¹⁵ Cfr. nota n. 8 di questo capitolo, nonché M. CROCE, *Appunti in tema di Costituzione italiana e sistemi elettorali (rileggendo Carlo Lavagna)*, cit., p. 5, secondo cui come «gli stessi critici (della tesi di Lavagna) fanno rientrare dalla finestra il principio dell'uguaglianza in uscita, non appena ipotizzano limiti massimi alle clausole di sbarramento o soglie minime superate le quali è legittimo far scattare i premi di maggioranza, appoggiandosi ad un generico principio di tutela delle minoranze. Se solo l'uguaglianza in entrata fosse rilevante, non si capirebbe allora sulla base di cosa giudicare incostituzionale un effetto distorsivo troppo marcato». Su tali basi, giudica non adatti sistemi con premi di maggioranza attribuiti senza una soglia di una certa consistenza, come del resto ha ammonito lo stesso Giudice delle leggi (sent. nn. 15 e 16 del 2008), e sistemi *plurality* non corretti con accorgimenti a tutela delle minoranze, atteso che il *first past the post* sarebbe inadatto al contesto politico sociale italiano, fortemente disomogeneo rispetto a quello inglese. Inoltre, si chiede se il principio rappresentativo debba recedere di fronte a quello della governabilità, se cioè il primo possa essere compresso in ragione di altro valore costituzionale altrettanto meritevole di tutela; ma anche in questa ipotesi non rileva con chiarezza nel testo costituzionale tale possibilità; semmai, il bicameralismo perfetto con diseguale elettorato, l'assenza di meccanismi di razionalizzazione come la sfiducia costruttiva, il divieto di mandato imperativo, risulterebbero indici che certificano la centralità del Parlamento; inoltre, in regime bicamerale e con doppio rapporto di fiducia, dalla compressione della rappresentatività non deriverebbe con certezza la governabilità, attesa la possibile formazione di maggioranze divergenti tra le due aule, per come è congegnato il sistema. Sulla potenziale incompatibilità tra il regime della doppia fiducia e sistema elettorale con esiti differenti tra le due Camere, cfr. A. GIGLIOTTI, *Bicameralismo perfetto e sistema maggioritario: un connubio da scindere*, Forum Quad. cost., 2010.

¹⁶ E. CRIVELLI, *Corte costituzionale, forma di Stato e forma di governo*, Atti di "La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta", Stresa, 12 novembre 2010, a cura di BALDUZZI R. - CAVINO M. - LUTHER J., Giappichelli, 2011, pp. 53-85.

¹⁷ Si tratta di una decisione di accoglimento del ricorso promosso dal componente unico del gruppo linguistico ladino, che lamentava la lesione dei diritti di rappresentanza dei cittadini della minoranza ladina da parte della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige n. 5/1998, in quanto l'introduzione di una soglia per l'accesso delle liste avrebbe reso praticamente impossibile la rappresentanza di quel gruppo in Consiglio. Cfr. sul punto le note a commento di S. CECCANTI, *Tra tutela delle minoranze e rischi etnistici*, e di E. T. FROSINI, *Il diritto elettorale della minoranza ladina*, in *Giur. Cost.*, 1998, p. 2744 e p. 2754.

¹⁸ Al punto 3 del *Considerato in diritto*, si sostiene che la Corte non è chiamata ad «enunciare valutazioni generali in ordine al sistema proporzionale ...; né ... quali correttivi possano essere introdotti ... né verificare se ... la introduzione di una soglia elettorale ne determini la mutazione di genere». E ciò in ragione del fatto che «tali correttivi non incidono sulla parità di condizioni dei cittadini e sull'uguaglianza del voto, che non si estende al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore» (in senso conforme vedi le sentenze richiamate alla nota n. 8).

Per quel che concerne la svolta maggioritaria, sappiamo che l'orientamento della Corte in tema di referendum abrogativo di leggi "costituzionalmente necessarie", è stato di apertura, a condizione che fosse assicurata una normativa di risulta coerente ed immediatamente applicabile¹⁹: la via referendaria, come si sa, ha però potuto solo parzialmente contribuire allo sviluppo di un equilibrato sistema bipolare, atteso che la tecnica di ritaglio dei referendum elettorali - pur essendone riconosciuta dalla stessa Corte la capacità manipolativa, per cui «abrogare non significa non disporre, ma disporre diversamente»²⁰ - non potrà mai disciplinare in maniera strutturata e articolata una materia, come quella elettorale, che meriterebbe interventi ben più organici rispetto a quanto può fare una normativa di risulta derivante dall'abrogazione parziale di alcune disposizioni o parti di una legge elettorale.

Un altro passaggio argomentativo che qui va richiamato, è quello che il Giudice delle leggi fa nelle sentenze nn. 15 e 16 del 2008, dove conferma la propria giurisprudenza sui limiti del controllo sull'ammissibilità del referendum²¹, ma poi aggiunge che, nonostante la impossibilità di uno scrutinio di costituzionalità in

¹⁹ Nella sent. Corte cost. n. 32 del 1993, n. 2 del *Considerato in diritto*, vengono prima richiamati i criteri elaborati nella precedente giurisprudenza, ossia che il quesito referendario debba consentire un voto consapevole (Sent. Corte Cost. n. 29 del 1987), e debba essere sufficientemente chiaro, univoco ed omogeneo (Sent. Corte Cost. n. 63, 64, 65 del 1990), per poi affermare che le leggi elettorali relative ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale sono assoggettabili a referendum alla duplice condizione che «i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo». Con tale sentenza, il Giudice delle leggi dichiara – a differenza di quanto fece nella sentenza n. 47 del 1991, dove ammise il quesito referendario volto a ridurre in numero delle preferenze ad una sola, ma non il quesito volto ad eliminare il *quorum* del 65 per cento dei voti validi per l'attribuzione del 75 per cento dei seggi al Senato, per la mancanza del fine intrinseco, della *ratio* che deve ispirarlo – ammissibile l'abrogazione del *quorum* del 65 per cento, così da rendere pienamente operante il criterio maggioritario. Il richiamato criterio di una normativa di risulta coerente ed immediatamente applicabile ha successivamente indotto la Corte, con sent. n. 5 del 1995 e n. 26 del 1997, a dichiarare inammissibili i quesiti referendari volti ad abolire la quota proporzionale per l'attribuzione del 25 per cento dei seggi nelle due Camere, e poi ad ammettere il quesito avente il medesimo oggetto, con sent. n. 13 del 1999, in quanto la tecnica di ritaglio adottata garantiva pienamente le condizioni sopra indicate. In dottrina vedi AA.VV., Astrid, *I referendum elettorali*, Passigli Editori, Firenze, 2007. Sulla sindacabilità della legge elettorale ad opera del giudice costituzionale, cfr. P. CARNEVALE, *Può il giudizio di ammissibilità sulle richieste di referendum abrogativo divenire la sede del controllo di costituzionalità sulla legislazione elettorale?*, AIC, 14/01/2008.

²⁰ Corte Cost. Sent. n. 15 del 2008, n. 4 del *Considerato in diritto*.

²¹ Al punto 6 del *Considerato in diritto* si esclude che «in sede di controllo di ammissibilità dei referendum possano venire in rilievo profili di incostituzionalità sia della legge oggetto di referendum sia della normativa di risulta», ritenendo di dover autolimitare il proprio scrutinio ad una «valutazione liminare e inevitabilmente limitata del rapporto tra oggetto del quesito e norme costituzionali, al fine di verificare se, nei singoli casi di specie, il venir meno di una determinata disciplina non comporti ex sé un pregiudizio totale all'applicazione di un precetto costituzionale, consistente in una diretta e immediata vulnerazione delle situazioni soggettive o dell'assetto organizzativo risultanti a livello costituzionale».

senso stretto, non può esimersi, nel caso prospettato, «dal dovere di segnalare al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi», senza però indicare quale specifico parametro costituzionale venisse ad essere leso²². È questo un chiaro invito²³ a valutare i profili di possibile irragionevolezza che potrebbero derivare da un elevato grado di distorsione in concreto prodotto dal sistema elettorale, implicitamente segnalando che non sono tollerabili distorsioni eccessive del rapporto tra la volontà degli elettori e gli esiti dell'elezione stessa.

²² Una critica alla sentenza viene mossa da M. CROCE, *Incostituzionalità ipotetiche, "probabilità concrete" e "aspetti problematici": quando la Corte vede ma non provvede*, Forum di Quaderni Costituzionali, 6/3/2008, secondo cui un aspetto trascurato è il fatto che la legge elettorale sia «sostanzialmente (ma, forse, anche formalmente) non sindacabile dal Giudice delle leggi per il tramite degli ordinari canali di accesso al sindacato di costituzionalità»; pertanto, se la legge elettorale non può essere oggetto di sindacato successivo-concreto, se non per le questioni riguardanti i diritti dei singoli eletti, «si finirebbe per sancire l'impossibilità di sindacare la costituzionalità della legge elettorale»; pertanto, a eventuali lesioni dell'ordinamento costituzionale, un rimedio efficace sarebbe unicamente un sindacato preventivo e astratto. Egli, inoltre, rileva che ogniqualvolta la Corte dichiara inammissibile un referendum in materia elettorale qualora gli esiti dello stesso possano dar luogo alla paralisi del sistema, in realtà essa svolgerebbe un sindacato di legittimità sulla normativa di risulta; pertanto, avrebbe ben potuto e dovuto sollevare dinanzi a sé la questione di legittimità della normativa elettorale vigente, visto che «l'assenza di una soglia minima per l'assegnazione del premio di maggioranza [...] è carenza riscontrabile già nella normativa vigente (punto 6.1 del *considerato in diritto*)», anche in considerazione del fatto che tracce di incostituzionalità, come segnalato in dottrina, sono rinvenibili nella violazione dell'art. 48, per il mancato computo dei voti valdostani, per violazione dell'art. 51, nonché per l'irragionevole compressione del principio rappresentativo, a fronte di una governabilità non certamente assicurata dal concreto funzionamento del meccanismo premiale.

²³ Il richiamo della Corte in ordine a probabili profili di irragionevolezza è in una certa misura mitigato nella sentenza n. 16, relativa alla legge elettorale per il Senato, dalla asserzione per cui «la ripartizione dei seggi a livello regionale implica che il detto premio di maggioranza venga assegnato a tante liste quante sono le circoscrizioni regionali; ciò rende meno probabile che l'attribuzione del premio si traduca in un'eccessiva sovra-rappresentazione della lista più votata rispetto alle altre». La Corte svolge poi ulteriori considerazioni al punto 6.2, volte a escludere – in linea generale – che «un *referendum* abrogativo che influisce sulla tecnica di attribuzione dei seggi, in modo da favorire la formazione di maggioranze coese e da diminuire, allo stesso tempo, la frammentazione del sistema politico, sia in sé e per sé in contrasto né con l'art. 48 Cost. (eguaglianza del voto), né con l'art. 49 Cost. (libertà di associarsi in partiti politici) della Costituzione. Sul primo aspetto, come più volte ribadito, essa rileva che l'uguaglianza del voto valga solo in entrata, e che «qualsiasi sistema elettorale implica un grado più o meno consistente di distorsione nella fase conclusiva della distribuzione dei seggi Altro problema è ... il grado di distorsione in concreto prodotto ... richiederebbe tuttavia una analisi della normativa di risulta ed, ancor prima, della legge vigente, estranea alla natura del giudizio di ammissibilità». Per quanto concerne la seconda questione, ossia la tendenziale costrizione dei partiti a confluire in un'unica lista, essa richiama quanto già affermato in una precedente sentenza (429/1995), e che pertanto le scelte che i partiti intendono fare per sfruttare le potenzialità del sistema elettorale a loro favore, «non influiscono sulla loro libertà e sulla loro possibilità di partecipare alla competizione». La Corte chiude osservando che il fine del referendum non è impedire o porre ostacoli alla presentazione di liste di partito, ma porre in essere meccanismi premiali volti a favorire processi di integrazione, che non risultano essere lesivi di alcun principio costituzionale.

In dottrina è stato individuato un limite alla modificazione della forma di governo attraverso il sistema elettorale, «nel mantenimento del principio della sovranità popolare»²⁴, per cui sarebbero illegittimi tutti gli interventi lesivi dello stesso, sia perché alterano eccessivamente il rapporto voto-seggi, sia quando cancellano ogni responsabilità o responsività degli eletti. Va qui osservato che - fermo restando il freno che il corpo elettorale ha posto, con il referendum del giugno 2006, ad un tentativo di riformismo costituzionale radicale e confuso, volto a chiudere la transizione italiana - se tra i limiti assoluti alla revisione costituzionale vanno inseriti, oltre ai principi e diritti inviolabili e fondamentali, anche «quel minimo di strutture organizzative che siano con esse collegate da un necessario rapporto di strumentalità»²⁵, e se «le regole organizzative possono considerarsi intangibili (solo) nella misura in cui sono funzionali alla realizzazione di certi interessi sostanziali»²⁶, allora una riforma della seconda parte della costituzione che sia coerente e funzionale, richiede che si sia rafforzato nelle coscienze civili il senso autentico di tutta la sua prima parte.

Ad ogni modo, che la forma di governo parlamentare sia modificabile perché «non sembra costituire in quanto tale un principio organizzativo immodificabile del sistema costituzionale statale»²⁷ è la stessa Corte ad affermarlo quando dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla regione Calabria relativamente all'art. 126.3 Cost., per violazione del principio del parlamentarismo deducibile dagli articoli 3, 97, 123, 92 e 94 Cost., secondo il quale un'assemblea elettiva non potrebbe essere sciolta per eventi accidentali che colpiscono il Presidente della giunta regionale in permanenza di un rapporto fiduciario, in quanto lo scioglimento automatico impedirebbe alla maggioranza di attuare il programma, pur in assenza di rotture di tale rapporto.

²⁴ M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., p. 591.

²⁵ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, Cedam, 1984, p. 323.

²⁶ M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., p. 590.

²⁷ Sentenza n. 4 del 2004, al punto 6 del *Considerato in diritto*. Estremamente importante, per le conseguenze che il sistema elettorale comporta nei rapporti tra gli organi supremi dello Stato, è il passaggio logico-argomentativo al punto 4 del *Considerato in diritto*, laddove si distingue chiaramente un'elezione effettivamente diretta del vertice esecutivo, come quella prevista dall'art. 126.5 Cost., da «ogni meccanismo elettorale di stabilizzazione delle maggioranze di governo o anche di mera indicazione come capolista nella scheda elettorale del massimo esponente politico della lista o dello schieramento politico», che elezione diretta non è.

Il legame tra sistema elettorale e forma di governo si evince anche dalla sentenza n. 12 del 2006 nella quale, al punto 4 del *Considerato in diritto*, in tema di sfiducia individuale al singolo ministro/assessore, viene distinta la forma di governo statale da quella regionale, ammettendola nel primo caso, in ragione del rapporto di fiducia e di responsabilità collegiale del governo e individuale dei singoli ministri nei confronti del Parlamento ex art. 95 Cost. (Sent. n. 7/1996), dichiarandola illegittima nel secondo ex. art. 122.5 Cost., laddove non sia stata prevista nello Statuto regionale una modalità di elezione del Presidente della giunta diversa dal suffragio universale diretto²⁸.

Una riflessione incidentale da parte della Corte sulla legge elettorale la troviamo nella sentenza n. 262 del 2009: nel giudicare incostituzionale la legge 124/2008 (c.d. Lodo Alfano, che disponeva la sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato), per violazione degli articoli 3 e 138 Cost.: il Giudice delle leggi avrebbe potuto segnalare, come monito - alla stregua di quanto ha fatto nelle sentenze n. 15 e 16 del 2008 a proposito della mancanza di una soglia minima in voti perché possa scattare un premio in seggi - la potenziale incostituzionalità della legge elettorale nella parte in cui prevede l'indicazione preventiva del candidato alla Presidenza del consiglio, considerato che la Corte stessa non riconosce²⁹ la preminenza di derivazione elettorale del Presidente del Consiglio sul

²⁸ Qui la Corte osserva che quella regionale, così come delineata in Costituzione, è una forma di governo connotata dall'attribuzione di forti poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della regione, che dà luogo non ad un rapporto di fiducia, bensì ad un rapporto di consonanza politica tra Presidente e Consiglio regionale, istituito direttamente dagli elettori, il cui venir meno rende necessario un nuovo appello al popolo. Stesso discorso per l'approvazione del programma di governo da parte del consiglio, che non può prevedere conseguenze giuridiche, tipiche di un rapporto fiduciario. Ciò significa che la modalità di elezione del vertice esecutivo, ossia il sistema elettorale, incide decisamente nei rapporti tra l'organo legislativo e esecutivo regionale.

²⁹ Punto 7.3.2.3.1 del *Considerato in diritto*, secondo cui «va rilevato che le pur significative differenze che esistono sul piano strutturale e funzionale tra i Presidenti e i componenti di detti organi non sono tali da alterare il complessivo disegno del Costituente, che è quello di attribuire, rispettivamente, alle Camere e al Governo, e non ai loro Presidenti, la funzione legislativa (art. 70 Cost.) e la funzione di indirizzo politico ed amministrativo (art. 95 Cost.). Non è, infatti, configurabile una preminenza del Presidente del Consiglio dei ministri rispetto ai ministri, perché egli non è il solo titolare della funzione di indirizzo del Governo, ma si limita a mantenerne l'unità, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri e ricopre, perciò, una posizione tradizionalmente definita di *primus inter pares* [...] né a tali conclusioni può opporsi – come fa la difesa della parte privata – che il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe assunto una posizione costituzionale differenziata rispetto a quella dei ministri in forza della legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), che ha introdotto nel d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), l'art. 14-*bis*, secondo cui, nel procedimento elettorale è

Consiglio dei ministri, né che la legge elettorale possano incidere negativamente sulle prerogative del Presidente della Repubblica; ma ha scelto di tenere distinti due piani, quello politico e quello giuridico, escludendo il secondo. Sul piano politico *nulla quaestio*: l'indicazione preventiva potrà facilitare la successiva individuazione da parte del Capo dello Stato della personalità da nominare, alla quale dovrà essere riconosciuta sicuramente una maggior forza politica nei confronti della sua maggioranza; da ciò non potrà però discendere alcun vincolo giuridico in capo al Presidente della Repubblica, coerentemente con i principi costituzionali che regolano la forma di governo.

3. L'evoluzione del sistema elettorale.

Un anno cruciale³⁰ per la storia istituzionale italiana, in particolare per la sua forma di governo e gli assetti dei poteri, nonché per le modalità di elezione delle Camere rappresentative è il 1946, anno nel quale fu adottato il decreto legislativo luogotenenziale n. 74³¹, che prevede il suffragio universale, il sistema proporzionale, l'obbligatorietà del voto. Il sistema proporzionale è assunto come scelta obbligata

necessaria la formale indicazione preventiva del capo della forza politica o della coalizione. Si deve, infatti rilevare che tale legge, in quanto fonte di rango ordinario, non è idonea a modificare la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri»; cfr. S. CECCANTI, *La sentenza n. 262/09 sul lodo Alfano*, Astrid on line, 19/2009; P. CARNEVALE, *"A futura memoria": dalla Corte segnali "per il dopo"*, www.giur.cost.it (10/11/2009).

³⁰ Precedentemente al periodo repubblicano, le prime elezioni del Regno d'Italia si ebbero tra gennaio e febbraio del 1861, con un sistema maggioritario uninominale a doppio turno, con quorum di un terzo degli elettori e eventuale ballottaggio tra i primi due candidati, secondo quanto previsto dalla legge n. 680 del 1848 del Regno di Sardegna. Gli aventi diritto al voto non superavano il 2% della popolazione dello Stato, per ragioni di censo e di alfabetizzazione; i deputati da eleggere del Regno erano 508. Con il T.U. n. 999 del 1882 venne introdotto lo scrutinio di lista in 135 collegi plurinominali, con voto limitato a 4 preferenze nei collegi con 5 seggi, ed eventuale ballottaggio. Con legge n. 210 del 1891 e fino al 1919 viene reintrodotta il sistema maggioritario uninominale a doppio turno; la legge n. 141 del 1919 introduce lo scrutinio di lista con formula proporzionale e metodo d'Hondt. Durante il periodo fascista, oltre alla legge n. 2444 del 1923, c.d. l. Acerbo, la quale prevedeva l'assegnazione dei due terzi dei seggi al partito che avesse conseguito oltre il 25 per cento dei voti, nel 1925 si era tornati formalmente al collegio uninominale, mai utilizzato, e nel 1928 con T.U. n. 1993, ad un sistema di tipo corporativo plebiscitario, su lista unica nazionale.

³¹ Secondo cui i seggi per l'Assemblea Costituente venivano distribuiti in 32 circoscrizioni con metodo Hagenbach-Bischoff (+1) se di dimensione inferiore a 20 seggi, con metodo Imperiali (+ 2) se maggiori di 20, sistema quest'ultimo che prevedendo la correzione del divisore al fine di rendere più bassa la cifra elettorale per l'assegnazione del seggio, evidentemente favorisce le formazioni minori.

volta a garantire una rappresentanza la più ampia possibile dell'intero spettro politico esistente, per via del ruolo assolutamente centrale assunto dai partiti appartenenti ai CLN³², centralità che si afferma nella prassi e che traspare dalla legislazione elettorale ordinaria approvata dall'Assemblea Costituente con leggi n. 6 e n. 29 del 1948³³, e con d.P.R. n. 26 del 1948, recante il testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, sostanzialmente in linea con il citato decreto legislativo luogotenenziale.

Il metodo del quoziente ed il recupero dei resti in sede di collegio unico nazionale adottato per la Camera, poco selettivo, presenta sicuramente un basso livello di

³² M. PERINI, *Le regole del potere: primato del parlamento o del governo?*, cit., p. 67, rileva come il dibattito non sia tra sistema proporzionale ed altro sistema, essendo scontato il primo, ma tra rappresentanza politica e rappresentanza organica (degli interessi o professionale).

³³ Fino alla fissazione a 630 deputati con legge costituzionale n. 2 del 1963, il numero dei deputati è oscillato tra 574 e 590, tenuto conto del previgente art. 56 Cost. secondo cui la Camera veniva eletta in ragione di un deputato per ottantamila abitanti. A parte la parentesi del 1953, la normativa è stata poi regolata dal T.U. n. 361 del 1957. La ripartizione dei seggi nelle circoscrizioni si effettuava dividendo il numero dei residenti al censimento per 630, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti, con formula Imperiali. Il territorio nazionale veniva suddiviso in 32 circoscrizioni di ampiezza variabile tra loro, con ripartizione proporzionale dei seggi in base ai voti ottenuti da ciascuna lista, all'interno delle quali venivano dichiarati eletti i candidati che avessero ottenuto più preferenze, essendo prevista la possibilità di esprimere 3 o 4 preferenze, a seconda che i deputati da eleggere sono fino a 15, o da 16 in poi, secondo l'ampiezza delle circoscrizioni. La variabilità di tale ampiezza faceva sì che solo in quelle di maggiori dimensioni i partiti minori potessero ottenere rappresentanza politica. I seggi non assegnati nel collegio, venivano distribuiti all'interno di un collegio unico nazionale, tra le formazioni che avessero ottenuto almeno un quoziente intero in una circoscrizione, e 300.000 voti validi a livello nazionale; in questo caso viene utilizzato il metodo del quoziente naturale. Le due soglie di sbarramento indicate mostrarono una certa efficacia nei confronti del PSIUP alle elezioni del 1972, il quale pur avendo conseguito quasi 650.000 voti, configurandolo pertanto come partito a carattere nazionale, non ebbe assegnato alcun seggio in via diretta nelle circoscrizioni. Nelle sole elezioni del 1948 il divisore per stabilire il quoziente circoscrizionale venne aumentato a +3, per evitare l'eccessiva distribuzione nel collegio unico nazionale. Per quanto concerne il Senato, la legge n. 29 del 1948 e successive modificazioni, prevedeva un sistema che combinava elementi maggioritari e non: i 315 seggi venivano assegnati in 237 collegi uninominali, dove veniva eletto direttamente chi riusciva ad ottenere almeno il 65 per cento dei voti validi. Nei collegi dove ciò non avveniva – praticamente in quasi tutti, tranne rare eccezioni per la SVP in Trentino e per la DC in Veneto – i seggi venivano assegnati in sede regionale ai partiti secondo la formula d'Hondt, sulla base del totale dei voti conseguiti, incorporati i voti dei vincitori diretti, in modo da determinare la cifra elettorale di ogni gruppo di candidati. Ciò presupponeva che i candidati nei singoli collegi si fossero preventivamente collegati in gruppi, nell'ambito della medesima regione. Stabilito così quanti seggi spettassero ad ogni gruppo, l'ordine di precedenza dei singoli candidati all'interno del gruppo cui essi appartenevano, si basava sulla "cifra individuale", che veniva espressa, per ovviare alla diversa ampiezza dei vari collegi, come percentuale degli elettori del collegio; le "cifre individuali" venivano poste in ordine decrescente all'interno di ciascun gruppo, così che i singoli candidati venivano eletti in relazione alle più alte percentuali di voti ottenute nel collegio. L'utilizzo dei resti avveniva a livello regionale, non esistendo un collegio unico nazionale, e ciò rendeva difficile ottenere seggi per i partiti minori, tranne che per quelli radicati territorialmente. Faceva eccezione la Valle d'Aosta, dove era previsto un sistema maggioritario semplice per l'unico seggio assegnato. La quasi totalità dei seggi del Senato veniva dunque assegnata con un sistema sostanzialmente proporzionale, ma fortemente selettivo nelle regioni minori, dove riescono ad ottenere rappresentanza solo i maggiori partiti.

distorsività, ed una elevata capacità equidistributiva; quello per il Senato è limitatamente più selettivo. Nel complesso, è un sistema che ha rispecchiato fedelmente la complessità esistente, ma senza assicurare alcuna riaggregazione delle forze in un numero limitato di poli, atti a sorreggere in maniera omogenea un governo ed un indirizzo politico determinato. Tuttavia, come vedremo nel prosieguo, una frammentazione partitica sia elettorale che parlamentare, una durata media dei governi non superiore ad un anno, un forte frazionismo intrapartitico, una costante incertezza di indirizzo, dimostreranno che, maturi i tempi del cambiamento, non potrà la sola modifica del sistema elettorale riuscire a risolvere tutti i mali che affliggono il sistema istituzionale italiano.

3.1. Dall'entrata in vigore della Costituzione al referendum del 1993.

Il nostro Parlamento viene strutturato secondo un modello bicamerale con posizione dei due rami paritaria ed eguale: la rappresentanza espressa è in entrambe le Camere politica, le funzioni sono le medesime, il governo deve godere della fiducia di entrambe; ma fu prevista una durata differenziata tra le due Camere, che avrebbe potuto comportare differenti maggioranze nelle due assemblee³⁴. Dunque, le regole del potere scritte in Costituzione, sembrano volte «ad estendere il controllo dell'organo rappresentativo su tutti i settori, su tutti i gangli dell'apparato»³⁵;

³⁴ La disposizione fu sterilizzata attraverso lo scioglimento anticipato del Senato, la cui durata era di 6 anni, e poi modificata con legge costituzionale n. 2 del 1963, equiparandola a quella della Camera. L'assetto costituzionale attribuisce fette considerevoli dell'attività di indirizzo politico al Parlamento, ponendolo in posizione centrale: la funzione legislativa primaria, principale strumento per la fissazione dei fini che lo Stato intende perseguire e dei mezzi necessari per conseguirli, è infatti affidata congiuntamente alle due Camere (art. 70); il Governo potrà farlo in via eccezionale, fermo restando un controllo preventivo (art. 76) o successivo (art. 77) del Parlamento; alle Camere è riconosciuta una forte capacità di incidere sulla spesa, dovendo approvare la legge di bilancio, sebbene di iniziativa riservata al governo (art. 81); alle Camere è attribuito la partecipazione al potere estero, attraverso l'autorizzazione alla ratifica dei trattati (art. 80); infine, alle Camere è assegnato un potere forte in tema di indirizzo politico, ossia concedere la fiducia al governo (art. 94), venuta meno la quale, esso è giuridicamente obbligato a dimettersi. Inoltre, i regolamenti parlamentari prevedevano una serie di istituti di indirizzo e controllo, tra cui interrogazioni, interpellanze, mozioni.

³⁵ On. Laconi, Assemblea Costituente, Seduta plenaria del 5 marzo 1947. Tuttavia, come si sa, più un istituto è fortemente regolamentato, più limiti esso incontra; in altri termini, «più regole, meno potere»; così M. PERINI, *Le regole del potere: primato del parlamento o del governo?*, cit., p. 91.

sebbene la centralità del Parlamento in realtà sottenda la centralità dei partiti, titolari sostanziali dell'indirizzo politico, formalizzata nelle leggi elettorali di Camera e Senato. Per il Governo, invece, è noto lo scarso dettaglio e una certa dose di ambiguità, sia strutturale che funzionale: quanto al primo aspetto, il testo costituzionale indica un organo uno e trino, senza chiarire in maniera inequivocabile la preminenza del momento monocratico o di quello collegiale³⁶; quanto alle funzioni, non vi sono disposizioni che disciplinano in maniera chiara le attribuzioni governative, niente è detto su potere estero³⁷, e alcune attribuzioni del Presidente della Repubblica risultano almeno in parte riconducibili all'indirizzo politico (art. 87 e 88 cost.)³⁸.

Dunque, la razionalizzazione volta ad evitare le degenerazioni parlamentaristiche in Costituzione presenta solo una regolamentazione di massima³⁹, riprendendo alcune disposizioni del d.lgs.lgt n. 98/1946: la Costituzione non ha chiesto alcuna maggioranza qualificata né per accordare, né per revocare⁴⁰ la fiducia; non impone che le dimissioni da parte del Governo in carica debbano essere discusse nelle aule parlamentari, come invece previsto per la sua investitura. Si tratta di una omissione che ha determinato la sterilizzazione dei meccanismi di stabilizzazione di cui all'art. 94, consentendo il perpetuarsi di una prassi tipica del precedente periodo liberale, che di fatto esautorava il Parlamento, privandolo dell'esercizio effettivo del potere fiduciario nei confronti dell'esecutivo, e finendo con il favorire un'accentuata

³⁶ Il Presidente dirige la politica di governo, mantiene l'unità di indirizzo politico, coordina e promuove l'azione dei ministri (non li dirige), non fissa la politica generale, o l'indirizzo politico (la decide il Consiglio dei ministri ?) Al Consiglio spetterebbero la fissazione del programma politico, i poteri normativi, i poteri di bilancio; ai singoli ministri, la responsabilità dei propri dicasteri.

³⁷ I trattati li sottoscrive il Capo dello Stato e li autorizza il Parlamento, ma li fa il Governo(?)

³⁸ Pertanto, la minore specificità e analiticità, ha prodotto «una maggiore discrezionalità sia nella loro precisa individuazione che nel conseguente esercizio: meno regole, più potere» M. PERINI, *Le regole del potere: primato del parlamento o del governo?*, cit., p. 94.

³⁹ Il governo deve avere la fiducia delle Camere, entro dieci giorni dalla sua formazione; la fiducia è accordata con atto motivato con appello nominale; le dimissioni discendono da una mozione di sfiducia richiesta da un decimo dei componenti di ciascuna camera, da discutere non prima di tre giorni dalla sua presentazione (art. 94). S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo: il governo di legislatura*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 18 ss., a tal proposito ha parlato di «razionalizzazione zoppa».

⁴⁰ A differenza di quanto indicava l'art. 3.4 del d.lgs.lgt. n. 98 del 1946, secondo cui: «Il rigetto di una proposta governativa da parte dell'Assemblea non porta come conseguenza le dimissioni del Governo. Queste sono obbligatorie soltanto in seguito alla votazione di una apposita mozione di sfiducia, intervenuta non prima di due giorni dalla sua presentazione e adottata a maggioranza assoluta dei Membri dell'Assemblea».

instabilità governativa. Con riferimento al Capo dello Stato, l'irresponsabilità sancita dall'art. 90 Cost., il difetto di un'autonoma legittimazione, la controfirma dei suoi atti, sembrerebbe confinare la sua figura ad una posizione neutrale⁴¹ estranea all'indirizzo politico.

Da questa breve elencazione dei principali elementi costituzionali della forma di governo, si evidenziano due profili: in *primis* la continuità con la fase pre-costituente, attesa la forte contiguità tra le disposizioni costituzionali e le norme già in vigore nella fase statutaria⁴². In secondo luogo, il modello costituzionale mostra alcuni elementi di ambiguità: le norme scritte ci dicono che la forma di governo scelta è quella parlamentare, senza che emergano elementi che ne definiscono il sottotipo; pertanto, se ne può affermare la variabile "governo di gabinetto", dove il consiglio dei ministri controlla e dirige - quale comitato direttivo del legislativo - la sua maggioranza in parlamento; o il modello "governo del primo ministro", dove il presidente del consiglio assume una preminenza assoluta nei confronti dell'esecutivo e del legislativo; od ancora "governo assembleare", speculare rispetto al governo di gabinetto, con il governo che diviene un mero comitato esecutivo del parlamento; o addirittura assumere le vesti di governo semi-presidenziale, con un

⁴¹ Sull'interpretazione del concetto di potere neutrale e imparziale, *in primis* espresso da B. CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle* (1818), trad. ital. (a cura di U. Cerroni), *Principi di politica*, Roma, 1970, 63 ss., vedi O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, cit., p. 145 ss.; dove l'autore critica il significato di potere neutro inteso come potere non politico o apolitico, in contrapposizione ai poteri propriamente politici; quindi come mero potere di garanzia della Costituzione, volto a dirimere eventuali conflitti di competenza tra i tre poteri statali fondamentali. In realtà, secondo Chessa, il potere neutro sarebbe da intendersi come principio di unità, accanto al principio di divisione, e dunque una funzione di governo, o di indirizzo politico, come inteso da Mortati; che risponde all'esigenza sistemica di coordinare e unificare ciò che il principio di divisione separa funzionalmente. Pertanto il potere neutro non sarebbe sprovvisto di politicità, non andrebbe contrapposto al potere attivo; esso è neutro perché non è riconducibile a nessuna delle funzioni statali tradizionali, potrà influire direttamente su ciascuna delle funzioni statali, senza mai identificarsi o esaurirsi in ciascuna di esse.

Dalla mancanza di univocità del concetto di neutralità, deriva che le funzioni del Capo dello Stato possono spaziare dalla mera magistratura di influenza, a quella di garanzia del rispetto dei limiti costituzionali, a strumento di positiva attuazione della Costituzione, con effettivi poteri di intervento; non a caso la disciplina costituzionale gli riconosce importanti poteri (artt. 74, 87, 88, 92), tanto da poterlo considerare da parte della dottrina come un autonomo centro di potere capace di incidere sul rapporto fiduciario e di partecipare alla funzione di indirizzo politico; così M. PERINI, *Le regole del potere: primato del parlamento o del governo?*, cit., p. 98.

⁴² Si pensi al presidente del consiglio come *primus inter pares* e non più capo del governo (r.d.l. n. 136/1944), ai poteri normativi del governo in via eccezionale (art. 4, d.l. lgt. N. 151/1944), alla razionalizzazione del rapporto fiduciario formalizzato (art. 3, comma 3 e 4, d.lgs.lgt. n. 98/1946), alla centralità del consiglio dei ministri, espressione di tutte le forze della coalizione della maggioranza, alla natura neutra del Capo dello Stato (r.d. 140/1944).

Capo dello Stato che incide fortemente, almeno nei periodi di crisi, sull'indirizzo politico.

Il contesto nel quale tali disposizioni andavano calate presentava una forte frammentazione politica, sicuramente favorita dalla situazione internazionale, che accentuava e radicalizzava le divisioni esistenti nella società, facendo emergere tensioni ideologiche che venivano presentate dai partiti non come confronti su temi e aspetti dei programmi, ma come lotte per la sopravvivenza, dove l'avversario, delegittimato, era il nemico da sconfiggere⁴³. In questa fase i partiti, consapevoli del potere politico acquisito, pur avendo il grande merito di portare l'Italia dentro una democrazia liberale, impediscono alle istituzioni di esercitare appieno le funzioni conferite dalla Costituzione, in quanto trattengono o al più filtrano quelle funzioni. In tale contesto, è evidente che il sistema proporzionale adottato, capace di fotografare fedelmente le diverse sensibilità politiche presenti nel paese e di garantire alle stesse la massima agibilità politica era pertanto molto più aderente a quella realtà⁴⁴ rispetto a un sistema fortemente selettivo, che avrebbe prodotto particolari difficoltà al consolidamento di uno Stato appena nato da un patto compromissorio fra le forze politiche esistenti.

3.1.1. Gli effetti del sistema proporzionale sul rapporto Parlamento-Governo nella cosiddetta "Prima Repubblica".

Durante il periodo in cui il sistema elettorale è stato proporzionale, la forma di governo parlamentare, qualificata «razionalizzata a tendenza equilibratrice», o «classica»⁴⁵, vedeva il corpo elettorale senza alcuna capacità di incidere

⁴³ Già in quel periodo, la contrapposizione ideologica e confessionale tra i partiti richiedeva una evidente e pubblica manifestazione nell'area di governo, che però celava spesso accordi pragmatici in ambito parlamentare su alcuni temi, come la riforma fondiaria.

⁴⁴ Si intende qui nuovamente ribadire che la relazione che lega sistema elettorale e sistema partitico non sempre vede come variabile indipendente il primo, ma può bensì il primo essere diretta espressione e conseguenza dell'assetto politico che lo ha voluto.

⁴⁵ Cfr. A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit.. Sul concetto di razionalizzazione del parlamentarismo, cfr. B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, in *Revue du droit public et science politique*, 1928, pp. 18 ss.; ID., *Les constitutions européennes*,

direttamente né sul governo, né sulla coalizione a sostegno del governo⁴⁶. Era il Parlamento, con una forte mediazione del Presidente della Repubblica, a decidere chi e con quale coalizione dovesse governare; le forze politiche, dopo le elezioni, erano libere di sostenere o meno un governo, a prescindere dall'opinione del corpo elettorale. Assente un assetto politico bipolare, le scelte dell'esecutivo e della coalizione di governo erano frutto di innumerevoli varianti scaturenti dai particolari equilibri politici del momento, dando luogo prima a governi di centro destra, poi di centro, poi ancora di centro sinistra. È questo il periodo della *conventio ad excludendum* nei confronti delle forze politiche estreme, sia di destra che di sinistra⁴⁷, e della convenzione che prevede il conferimento dell'incarico di Presidente del Consiglio ad un membro del partito di maggioranza relativa. Conseguentemente, compito non controverso e scontato del Capo dello Stato era favorire la governabilità impedendo, per quanto possibile, gli scioglimenti anticipati, con maggioranze politiche pronte ad accordare la fiducia al governo, che si sarebbero dovute formare esclusivamente in Parlamento⁴⁸. Una variante di questa

1951, trad. it., *Le Costituzioni europee*, Ed. Comunità, Milano, 1954, p. 29 ss., citato da O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica ... cit.*, p. 217, secondo cui il parlamentarismo razionalizzato sarebbe «il tentativo di regolare la stabilità governativa».

⁴⁶ La netta separazione tra scelta dei rappresentanti da parte degli elettori e decisione dei rappresentanti sul governo è conseguenza del sistema dei partiti e della loro struttura interna: a differenza del Regno Unito, dove il corpo elettorale si riversa sul programma di governo in ragione della struttura bipartitica e perché convenzionalmente il leader del partito è anche leader del governo, in Italia la frammentazione sociale, riprodotta fedelmente in Parlamento, impedisce quel collegamento; inoltre, ad eccezione di De Gasperi, il leader del partito di maggioranza non coincideva con il Premier del governo.

⁴⁷ È noto che la preclusione rispetto al Governo nazionale nei confronti del PCI non operava a livello di amministrazioni regionali e locali, né impediva un pieno coinvolgimento dei gruppi parlamentari comunisti in deliberazioni attinenti al terreno costituzionale (elezioni giudici Corte Costituzionale, membri laici CSM) e al regolamento interno, così da ricondurre le forze politiche di maggioranza ed il partito comunista sotto il c.d. arco costituzionale, da quale rimaneva escluso il solo MSI. L'esclusione dall'area di governo, inoltre, non precludeva alle forze politiche di continuare a dialogare e a collaborare, facendo evolvere il principio dell'unanimità di stampo ciellenistico, verso quello consensualistico; cfr. A. D'ANDREA, *Partiti politici ed evoluzione della forma di governo nell'ordinamento italiano*, Forum di Quaderni costituzionali, 05/11/2005.

⁴⁸ A tal proposito L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 654, n. 86, parla di forma parlamentare a multipartitismo estremo, dove «la “mediatizzazione” dell'assetto e dell'attività di governo tocchi le punte più elevate», termine duvergeriano che indica «quell'assetto in cui la titolarità dell'esecutivo dipende in prevalenza da combinazioni partitico-parlamentari, al di fuori di ogni scelta diretta del corpo elettorale». Secondo A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, in quel periodo «l'area entro cui poteva farsi valere la “forza politica” del Presidente era particolarmente estesa per ciò che riguardava il conferimento dell'incarico relativo alla formazione del Governo, un'area dunque ancora più vasta di quella entro cui aveva modo di affermarsi il potere presidenziale di scioglimento ([...] si pensi, in generale, al margine considerevole di manovra concesso a tutti i Presidenti da un sistema di partiti e da regole ad esso congeniali ed esse pure di fattura politica, che hanno caricato di plurime e tuttavia significative valenze il conferimento dell'incarico).

forma classica di parlamentarismo si ebbe quando i candidati potenziali a presiedere il governo non erano semplicemente indicati dal partito, ma dovevano altresì godere della iniziale fiducia del Presidente della Repubblica, oltre che di quella del Parlamento⁴⁹. La priorità in questa fase era cercare, nel corso della legislatura, la formazione delle maggioranze in grado di garantire la fiducia al governo; di converso, lo scioglimento anticipato delle Camere era la soluzione estrema. Posizione centrale è assunta dal Parlamento, perché è in esso che i partiti, veri reggitori dello Stato, sono rappresentati; e perché è lo stesso regolamento della Camera, ispirato a quello del 1901 così come modificato nel 1922, che privilegia i singoli parlamentari e non dà alcuna rilevanza ai gruppi, così ostacolando la disciplina di partito, assolutamente necessaria a garantire stabilità dell'esecutivo. I governi di coalizione nella fase costituente ed immediatamente successiva⁵⁰, fecero emergere il ruolo del Consiglio dei ministri, ed offuscarono quello del Presidente del consiglio, ma non quello dei singoli ministri, i quali spesso erano portatori di indirizzi politici propri dei partiti di appartenenza, e non di un indirizzo collegiale, a differenza di quanto accade nel Regno Unito, dove vige la regola ferrea della responsabilità collegiale (*collective responsibility*), nel senso che i membri

Mutato il quadro politico, mutata risulta altresì la "forza politica" suddetta; e così le consultazioni (anche quelle di nuovo conio, c.d. di "schieramento") e lo stesso incarico hanno assistito ad un complessivo loro scadimento di significato, ampiamente rilevato in letteratura, nel mentre il potere di scioglimento – specie in talune congiunture – ha seguito a disporre di margini consistenti di manovra».

⁴⁹ Sul punto cfr. P. ARMAROLI, *La doppia fiducia*, in Quad. cost., 1981, p. 580 ss.. Altra deviazione dalle convenzioni sopra delineate si avrà quando il premier non è più appannaggio del partito di maggioranza relativa, come per il Governo Spadolini e Craxi.

⁵⁰ «L'originario contesto storico-istituzionale può essere riassunto con l'idea di una forma di governo debole ma in una forma di Stato forte e solida»; così M. PERINI, *Le regole del potere: primato del parlamento o del governo?*, cit., p. 112. La I legislatura con il V, VI e VII governo De Gasperi rappresenta una parentesi irripetibile, frutto di una serie di circostanze concomitanti: la personalità carismatica di De Gasperi, in qualità di leader del partito e capo del governo, la divisione in due blocchi in campo internazionale, l'intervento energico della chiesa contro il pericolo rosso, daranno luogo ad una democrazia decidente e un governo forte, di tipo anglosassone. In questa prima fase l'attenzione di governo e parlamento è rivolta alle riforme economiche del paese, mettendo da parte l'attuazione degli istituti introdotti in Costituzione, quali le regioni, il Giudice delle leggi, il CSM, il referendum, e ciò è dovuto ad una valutazione di tipo politico, oltre che a ragioni di urgente ricostruzione post bellica, ossia che tali istituti potessero costituire delle armi in mano all'opposizione o comunque ostacolare il funzionamento del regime parlamentare in senso decidente. In questa fase i meccanismi costituzionali si adeguano a fattori soggettivi, quali il carisma del leader, e politici, quali la formazione di una forte e coesa maggioranza politica monocolore, così stabilizzando in modo spontaneo il governo, che però rimane pur sempre di coalizione, e perciò soggetto alle oscillazioni delle sue componenti interne. Qui il Presidente della Repubblica non assume alcuna decisione in proprio, ma segue le indicazioni della maggioranza per quanto concerne la nomina del Presidente del Consiglio, e prende atto, in funzione meramente notarile, delle scelte di questi in merito alla compagine ministeriale.

dell'esecutivo sostengono tutti le decisioni del governo, in tutte le sedi, anche se non pienamente d'accordo.

Vi sono alcuni segnali inequivocabili che riguardano la posizione non di assoluta debolezza da parte del governo: ci si riferisce alla funzione normativa, che viene esercitata in modo continuativo, anche nei primi mesi del 1948; al potere estero⁵¹, saldamente nelle mani dell'esecutivo; all'utilizzo della questione di fiducia su provvedimenti legislativi cruciali per il programma di governo, come strumento per serrare i ranghi nelle fila della maggioranza, pena le dimissioni del governo.

Durante la I legislatura, pur dovendosi riconoscere il ruolo decidente dell'esecutivo, il Parlamento non si piega ad un ruolo marginale e di mera esecuzione delle disposizioni impartitegli dal governo: ciò accade con riferimento alla funzione elettorale – elezione del Presidente della Repubblica – e soprattutto con quella legislativa, dove si manifesta la tendenza consociativa, diretta conseguenza del principio unanimistico prima e consensuale dopo, già sviluppatosi durante la fase precostituente, tant'è che vengono approvate diverse leggi-provvedimento e interventi micro settoriali in commissione – dove il dibattito e l'accordo è meno attenzionato – da maggioranze non coincidenti con quella di governo. Anzi, perché la centralità parlamentare si amplifichi, è utile un indebolimento del governo, cosa che accadrà già al termine della prima legislatura repubblicana. Infatti, a seguito dei risultati deludenti per la DC e i partiti di maggioranza alle elezioni amministrative del 1951 e 1952, torna di attualità la necessità di stabilizzare l'esecutivo attraverso congegni istituzionali, da utilizzare qualora il sistema politico non sia in grado di consolidarsi in maniera spontanea. Da qui l'idea di approvare la legge n. 148 del 1953 (c.d. legge Scelba, definita dall'opposizione “legge truffa”), avente lo scopo di far scattare a favore della coalizione che raggiungesse la maggioranza assoluta dei voti validi⁵², un premio esorbitante, pari al 65 per cento dei seggi. Accantonato il

⁵¹ Si pensi alla domanda di ammissione all'Organizzazione delle Nazioni Unite del 1947, alla Dichiarazione di Tangeri del 1956, alla concessione di basi militari agli Stati Uniti.

⁵² E non dei votanti: evidentemente escludendo i voti annullati dal computo dei voti, si intendeva facilitare la possibilità di raggiungere il *quorum*. La riforma elettorale del 1953 diede luogo ad uno dei più accesi dibattiti parlamentari, con critiche anche da parte di alcuni autorevoli esponenti dei partiti laici, oltre che dei comunisti e socialisti all'opposizione: tra questi Ferruccio Parri e Piero Calamandrei, che la definì una truffa, in quanto avrebbe sbarrato l'apertura del sistema verso un eventuale alternativa di governo di centro sinistra. Il testo fu approvato dopo lunghissime sedute nel corso delle quali intervenivano tutti i deputati dell'opposizione, ponendo la questione di fiducia, cosa che provocò le

tentativo di stabilizzazione per mezzo del meccanismo elettorale⁵³, la maggioranza di governo deve fare i conti con la sua debolezza, che deriva non solo dalle divisioni correntizie interne ai partiti, ma anche e soprattutto dai grandi cambiamenti sociali che hanno origine dalla riforma agraria, dall'industrializzazione, dalla scolarizzazione, dall'inurbamento; fenomeni legati al rapido sviluppo economico italiano che valorizzano temi cari alla sinistra, così da rafforzarne gli schieramenti politici e da creare le condizioni ideali per la formazione di governi di centro-sinistra⁵⁴. Ciò avrà inevitabili conseguenze sui rapporti tra governo e parlamento in quanto il primo, con l'ingresso negli esecutivi del PSI, vedrà accresciuta la sua eterogeneità politica che si rifletterà sull'incapacità di produrre programmi stabili e duraturi: è qui che il Presidente del Consiglio, più che dirigere e coordinare il Consiglio dei ministri, si vedrà costretto a svolgere il ruolo di mediatore, subendo di fatto la scelta dei suoi ministri dai singoli partiti, il che li renderà fedeli a questi e non al governo, finendo con indebolire ancor di più l'organo collegiale ministeriale⁵⁵, anche attraverso l'assunzione di decisioni autonome nell'ambito dei comitati interministeriali. La frammentazione politica rende sicuramente difficile l'attuazione di un indirizzo politico, se non attraverso un continuo compromesso, con la conseguenza che un programma di governo, frutto di continue negoziazioni,

dimissioni di diversi esponenti di sinistra dall'Ufficio di Presidenza della Camera. Togliatti propose *in extremis* di sottoporre la legge ad un referendum popolare, ma il governo rifiutò l'offerta per l'imminente scadenza della legislatura e perché non previsto in Costituzione. Al Senato il dissenso in ordine alla procedura di porre la questione di fiducia sulla legge elettorale provocò le dimissioni del suo presidente Paratore; dopo un lunghissimo dibattito, e l'abbandono dell'aula da parte dell'opposizione, la legge fu approvata il 29 marzo e promulgata il 31 marzo 1953. Il modo in cui si svolse il dibattito, diede luogo alla fuoriuscita di importanti esponenti dai partiti laici, proprio allo scopo di impedire il raggiungimento del *quorum*. Cosa che avvenne per pochi voti, sufficienti ad impedire la realizzazione del progetto di "democrazia protetta" che De Gasperi si proponeva di realizzare.

⁵³ La legge n. 148 del 1953 venne abrogata con legge n. 615 del 1954, ripristinando le norme del T.U. n. 26 del 1948. Le polemiche che accompagnarono il tentativo di incrementare in modo artificiale la maggioranza parlamentare, ebbero come conseguenza una trasversale resistenza politica e culturale ad ogni ipotesi di modifica della legge elettorale.

⁵⁴ Il primo passo verso un governo di centro-sinistra è stato l'elezione a capo dello Stato di Gronchi, eletto con il voto trasversale di tutti i partiti. A differenza del suo predecessore, egli si avvarrà delle potenzialità espresse dalle disposizioni costituzionali sul Presidente della Repubblica, per dare attuazione alla Costituzione in relazione ai suoi principi organizzativi – attivando la Corte Costituzionale, il CSM – e valoriali, sollecitando l'adeguamento della legislazione in vigore ai principi costituzionali. E lo farà interpretando in via estensiva quelle disposizioni, fino a dar luogo a governi c.d. del Presidente, influenzando sulla scelta dei singoli ministri, oltretutto su quella del Presidente del Consiglio.

⁵⁵ È di E. CHELLI, *Riflessi della transizione nella forma di governo*, in Quad. Cost., 1994, p. 391, l'espressione «governi dissociati». La perdita di collegialità e omogeneità dei governi si riverbera nella durata breve degli stessi, in media 9 mesi dal 1948 al 1994.

rende estremamente difficile se non impossibile produrre riforme strutturali. Da contrappeso all'indebolimento dell'esecutivo funge il rafforzamento del Parlamento, elemento di cerniera tra comunità e apparato, nonché asse portante dell'intera vita istituzionale⁵⁶, che vede accentuato il principio consensualistico con l'approvazione della riforma dei regolamenti nel 1971⁵⁷. Maggioranze trasversali non coincidenti con quella che sostengono il governo – c.d. fenomeno del consociativismo – contribuiscono ad adeguare il nostro ordinamento ai valori costituzionali: si pensi alla riforma del diritto di famiglia, delle pensioni, allo statuto dei lavoratori, alla riforma sanitaria, nonché all'attuazione del referendum e delle regioni. È tra la metà degli anni Settanta e gli inizi degli anni Ottanta, periodo contrassegnato da fatti tragici, che traspare in tutta evidenza l'esigenza di avere governi forti, in grado di gestire i rapidi mutamenti prodottisi nella società⁵⁸: fino a quel momento il compito di affrontare le complessità sociali era dei partiti, fuori e dentro il parlamento, dove le varie forze centrifughe del modello assembleare venivano tamponate dalle capacità dei partiti stessi, che godevano di una forte adesione popolare. Quando la società si allontana dai partiti tradizionali e dalle loro ideologie e si accentuano le divisioni e le disomogeneità al loro interno, emergono nuovi soggetti politici (i radicali prima, poi i verdi e infine le leghe al nord). Il ritardo culturale, se non l'incapacità, dei partiti tradizionali nel comprendere quei mutamenti sociali e la difficoltà ad elaborare programmi innovativi, rende il

⁵⁶ E. CHELI, *La centralità parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, Quad. Cost., 1981, p. 344. Secondo l'autore, con l'esperienza dei Governi di unità nazionale alla fine degli anni settanta, il funzionamento della forma di governo è di tipo assembleare, con un Parlamento luogo di mediazione tra politica e società, tra maggioranza e opposizione, entrambe coinvolte nella produzione normativa e nella gestione dell'apparato amministrativo, con i partiti al vertice di questo sistema. La centralità del Parlamento ed il principio consensualistico raggiungono in loro apice con il compromesso storico tra DC e PCI nel 1978, con l'appoggio esterno del PCI al IV Governo Andreotti.

⁵⁷ I quali ne esaltano gli elementi assemblearistici: basti pensare che alla conferenza dei capigruppo per la programmazione dei lavori non viene invitato fino al 1977 un rappresentante del governo, e l'ordine del giorno viene fissato di volta in volta alla fine della seduta precedente, sulla base del principio per cui la Camera è sempre padrona dell'ordine del giorno. Ed inoltre, la mancanza di strumenti adeguati per reprimere eventuali ostruzionismi, il ricorso al voto segreto, spingono verso accordi consociativi tra i vari gruppi. Ad indebolire il Governo concorsero inoltre la struttura interna della DC, fortemente correntizia, tanto da ritardare di 40 anni la approvazione della legge sulla Presidenza del Consiglio, per timore di vedere rafforzata troppo la corrente che avesse espresso il Premier, nonché la tesi della pari dignità dei partiti che danno vita ad una coalizione di governo, a prescindere dal risultato elettorale.

⁵⁸ In quel periodo storico, il benessere è più o meno diffuso su tutto il territorio; la scolarizzazione e i media hanno mutato la cultura diffusa tra il popolo; l'apparato statale, nel tentativo di dare risposta agli interessi sociali attratti nella sfera politica, ha assunto dimensioni elefantache, provocando un innalzamento del debito pubblico dal 55% del Pil nel 1973, all'80% nel 1985.

sistema, per come si è concretamente evoluto, non in grado di assicurare spontaneamente quella stabilità che gli eventi richiedono: si rafforzano così i poteri normativi del governo, che privilegia percorsi più rapidi; si riforma la manovra di bilancio, al fine di mettere ordine nelle procedure parlamentari; il rapporto di fiducia si libera da vincoli specifici, la mozione diviene sostanzialmente non motivata, potendo rinviare al generico programma delle forze di governo; con il Presidente Pertini si avvia la prassi della parlamentarizzazione delle crisi di governo, che - pur non comportando un voto di sfiducia o rinnovata fiducia come era nelle intenzioni del Presidente, ma una semplice discussione sulle ragioni delle dimissioni – ebbe il merito di imporre ai partiti di esplicitare pubblicamente, e così sperare in un effetto deterrente, le ragioni che li spingevano a ritirare il loro sostegno al governo.

A partire dagli anni Ottanta, le iniziative e le leggi di revisione costituzionale passano dalla manutenzione ordinaria - le parole chiavi nei dibattiti politici e in dottrina non sono più “centralità delle assemblee elettive”, ma “governabilità”, “alternanza”, efficienza e efficacia decisionale, trasparenza nei rapporti con l’elettorato, distinzione tra maggioranza e opposizione, responsabilità – a proposte di vera e propria ristrutturazione dell’edificio costituzionale⁵⁹; nuove esigenze

⁵⁹ Per un *excursus* sulle proposte di modifica della forma di governo italiana, compreso l’ultimo tentativo poi bocciato dal corpo elettorale nel 2006, cfr. P. CARETTI, *La forma di governo*, in Atti del seminario sul *Disegno di legge costituzionale contenente modifiche alla parte II della Costituzione*, Roma, Luiss Guido Carli - 16 maggio 2005, in “Rassegna parlamentare”, n. 3, luglio/settembre 2005. Lo studioso ricostruisce i punti salienti del dibattito in tema di riforma istituzionale, e di forma di governo in particolare: in estrema sintesi, dopo il noto decalogo Spadolini, il primo progetto concreto di riforma istituzionale è rappresentato dai lavori dei due comitati delle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato istituiti nel 1982: il primo, tenendo fermo il mantenimento del sistema parlamentare, propone alcuni correttivi al modello vigente: elezione diretta del Presidente della Repubblica, con solo funzioni di garanzia; conferimento della fiducia al solo Presidente del Consiglio, accompagnato da una riorganizzazione della disciplina interna al Governo, che ne valorizzi il ruolo. Il Comitato del Senato, invece, non riesce a trovare un accordo su alcuna ipotesi di riforma costituzionale e propone una serie di riforme realizzabili con legge ordinaria, tra cui il rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio; la valorizzazione del principio collegiale, che ponga il Governo al centro della funzione di indirizzo politico, rafforzandone i poteri normativi; una ridefinizione del ruolo delle Camere tale da assegnare loro compiti prevalentemente di indirizzo generale e di controllo, e non di definizione dell’indirizzo politico. Nel complesso, si tende a mantenere invariato l’impianto di fondo, e a distinguere più nettamente ruoli e funzioni dell’esecutivo e del legislativo, nonché a potenziare i poteri del Presidente del Consiglio. Nel 1983 viene istituita la prima commissione parlamentare per le riforme istituzionali, la commissione Bozzi, cui viene chiesto di presentare un progetto concreto di riforma sia di livello costituzionale che legislativo, che verrà trasfuso nella relazione conclusiva in un concreto progetto di legge suddiviso in 44 articoli. Anche in questo caso si conferma il mantenimento dell’assetto parlamentare e la conservazione del rapporto fiduciario parlamento-governo, a Camere riunite, che però riguarda la persona del solo Presidente del Consiglio; si prevede il rafforzamento degli istituti di democrazia diretta. Il progetto resta

cominciano a farsi spazio, il baricentro istituzionale si sposta verso l'esecutivo. Lo stesso Governo, nel tentativo di rafforzare il proprio ruolo in via di prassi, aumenta il ricorso a strumenti giuridici già esistenti, quali l'apposizione della questione di fiducia – per tenere a freno un Parlamento disubbidiente, o come arma contro l'ostruzionismo - e l'utilizzo copioso dei decreti legge. Sul piano giuridico, le soluzioni adottate volte a puntellare normativamente l'esecutivo in modo da rafforzarlo e stabilizzarlo, vanno dalla modifica dei regolamenti parlamentari⁶⁰, alla

tale e non verrà approvato. Sarà poi nel 1992, che viene istituita con legge costituzionale la seconda commissione parlamentare per le riforme istituzionali, la commissione Iotti-De Mita, che ha il compito di presentare un progetto di riforma della seconda parte della Carta, ed una proposta di riforma dell'allora vigente sistema elettorale proporzionale, anche per la pressione esercitata dagli imminenti *referendum* elettorali di Segni e altri: lo scopo è tentare una soluzione politica alla crisi di sistema in atto, evitando le conseguenze che l'esito referendario avrebbe prodotto sull'allora assetto del sistema politico. Anche in questo caso si registra la scelta di rimanere nell'alveo di una forma parlamentare, ma con modifiche più innovative: in primo luogo, ispirandosi al modello tedesco, propone la modifica del procedimento di formazione del Governo, con il Presidente del Consiglio eletto dal Parlamento in seduta comune a maggioranza assoluta dei voti; in caso di mancata elezione nel corso di 30 giorni, entrerebbe in campo il Capo dello Stato cui spetterebbe il compito di designare il Presidente del Consiglio, che dovrebbe ottenere comunque la fiducia della maggioranza assoluta in Parlamento; in caso di mancato raggiungimento del quorum richiesto, si decreterebbe lo scioglimento delle Camere. Si ripropone di attribuire al Presidente del Consiglio sia il potere di nomina che quello di revoca dei propri ministri; è prevista l'introduzione del meccanismo della sfiducia "costruttiva"; infine, si prevede un rafforzamento dei poteri normativi primari e secondari del Governo.

Successivamente al fallito tentativo di formare un "governo delle riforme" da parte dell'on. Maccanico, con lo scopo di adattare al nostro paese la forma di governo francese, la terza commissione parlamentare per le riforme istituzionali, la commissione D'Alema, istituita nel 1997 sempre con legge costituzionale, presenta un progetto di revisione completa di tutta la seconda parte della carta costituzionale: accanto all'ipotesi di governo del premier, si prevede una seconda opzione volta a superare il sistema parlamentare con un sistema misto, un compromesso tra modello semipresidenziale e neo parlamentare (Cheli parlerà di "semipresidenzialismo temperato"). Esso contempla l'elezione diretta del Capo dello Stato, con compiti di garanzia non puramente notarili, in taluni casi di indirizzo politico, cui viene attribuito il potere di nomina del Presidente del Consiglio in base ai risultati elettorali emersi alla Camera dei deputati, e di nomina e di revoca dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio; può sciogliere la Camera con decreto non controfirmato dal Primo ministro - il Senato era completamente ridisegnato nella sua struttura e funzione – solamente in quattro ipotesi predefinite: approvazione di una mozione di sfiducia verso il governo; reiezione della questione di fiducia; elezione della Camera; elezione del Presidente della Repubblica; la fiducia preventiva viene soppressa. Si prevede un deciso rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio: gli viene riconosciuto il potere di nominare e revocare i suoi ministri, nonché il potere di presentare disegni di legge alla Camera. Si rafforza anche il ruolo e il peso del Governo in Parlamento, potendo chiedere di inserire determinati temi all'o.d.g. dei lavori della Camera, con certezza dei tempi di decisione. La discontinuità rispetto ai progetti precedenti è evidente: ora l'obiettivo, tenuto conto del nuovo contesto politico che sconta la crisi di legittimazione dei partiti, e del nuovo sistema elettorale, è rafforzare il ruolo del corpo elettorale e ridurre contestualmente il ruolo di mediazione dei partiti, nonché migliorare l'efficienza decisionale del governo. Come è noto, questi progetti di riforma non si sono tradotti in una riforma costituzionale, per l'incapacità delle forze politiche di trovare una linea di azione condivisa. Cfr. sul punto M. VILLONE, *Il tempo della Costituzione*, Scriptaweb, Napoli, 2009, pp. 153 ss.

⁶⁰ Viene rafforzato il ruolo del Presidente della Camera nella programmazione dei lavori, che deve tenere conto delle priorità indicate dal governo, e sulla quale decide a maggioranza l'aula (al Senato) in mancanza di unanimità; viene introdotto il contingentamento dei tempi; la sessione di bilancio; si abbandona nel 1988 il voto segreto in luogo di quello palese, forte deterrente verso i c.d. franchi tiratori.

approvazione delle legge n. 400/88⁶¹, alla riduzione dei poteri di spesa pubblica del Parlamento e dei singoli parlamentari attraverso la riforma della manovra di bilancio, con legge n. 362 del 1988. La perdita di centralità del Parlamento viene in evidenza anche attraverso l'utilizzo dello strumento referendario in chiave surrogatoria al sistema rappresentativo, come se si trattasse di un programma alternativo a quello di governo⁶².

Se quanto detto rappresenta la dinamica dei rapporti tra Parlamento e Governo in vigenza del sistema proporzionale, risulta necessario ora fornire alcune precisazioni circa l'incidenza del sistema elettorale su quelle dinamiche. Sappiamo che un sistema elettorale non può certo definire il complessivo funzionamento di un sistema politico: riconosciuto che in concreto quello proporzionale non ha sicuramente facilitato la stabilità dell'esecutivo, alla luce della instabilità e dell'eterogeneità dei governi di coalizione formati in quel periodo, per decifrare la tipicità del sistema italiano bisogna volgere lo sguardo ai partiti politici, principali interpreti del funzionamento delle istituzioni, la cui forte frammentazione rifletteva le fratture sociali e culturali presenti nel paese, le quali, ribadiamo, sussistevano a prescindere dalla formula elettorale, che al più si limitava a riprodurle. Molto probabilmente la capacità di riflettere i rapporti di forza tra schieramenti politici e le diverse sensibilità esistenti nella società è stata fin troppo fedele alla realtà⁶³, e pertanto non ha sicuramente concorso a semplificare il sistema; ma nemmeno appare corretto ascrivere in via esclusiva al meccanismo elettorale le gravi disfunzioni in termini di debolezza e inefficienza degli esecutivi, conseguenze che

⁶¹ Lo scopo è quello di rafforzare i poteri di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio, e di accentrare i poteri di indirizzo politico nel Consiglio dei Ministri, ridimensionando così le spinte centrifughe dei singoli ministri, quali centri di potere autonomi.

⁶² Tale istituto, potenziale canale diretto di legittimazione popolare, sarà sfruttato dallo stesso esecutivo per rafforzare e stabilizzare il proprio ruolo, come accaduto con il governo Craxi, che legò esplicitamente le sorti del governo alla sconfitta del referendum del 1985 sulla scala mobile, voluto dal PCI.

⁶³ Pregio indiscutibile di un sistema elettorale aperto come quello proporzionale è stato sicuramente quello di garantire l'inclusività delle forze politiche, il controllo delle contrapposizioni sociali, dando risposta alle domande di libertà e di partecipazione che provenivano dalla società e dai partiti, mentre sono state accantonate le esigenze di immediatezza e di responsabilità del Governo; così L. PALADIN, *I "principi fondamentali" della Costituzione repubblicana: una prospettiva storica*, in Giur. cost., 1997, p. 3041. Sulla stessa linea A. SPREAFICO, *Il rendimento dei sistemi elettorali: il caso italiano*, cit., p. 510, secondo cui il sistema proporzionale ha assicurato rappresentanza a quei movimenti politici che, in periodi di forte contrasto sociale, avrebbero potuto assumere posizioni antisistema potenzialmente pericolose.

deriverebbero piuttosto da un peculiare assetto politico e culturale che caratterizza quel sistema politico⁶⁴.

3.2. Le leggi elettorali del 1993.

Il declino del sistema proporzionale non va ricondotto né alla torsione maggioritaria del 1953, immediatamente abbandonata, né tantomeno alle inchieste giudiziarie di inizio anni Novanta, che diedero la stura ai referendum⁶⁵ del 1991 e del 1993: la

⁶⁴ Va qui ribadito che l'incapacità di produrre riforme di sistema va attribuita al sistema partitico, e che inoltre è errato cercare la soluzione alle disfunzioni del sistema istituzionale unicamente per la sola via elettorale, come ha dimostrato la riforma del 1953.

⁶⁵ L'idea di promuovere un *referendum* abrogativo sulla legge elettorale del Senato fu del costituzionalista S. GALEOTTI, *Un referendum abrogativo sulla legge elettorale del Senato*, in Parlamento, n. 9, 1989, p. 11 ss.. Come è noto, nel corso del 1990, un Comitato presieduto dall'on. Segni propose l'indizione di 3 quesiti referendari abrogativi di alcune disposizioni delle leggi elettorali allora in vigore: per la Camera, l'intenzione era ridurre le preferenze ad una soltanto per impedire cordate tra candidati, che alimentavano il frazionismo intrapartitico, e la diffusione di pratiche illegali; riguardo al Senato, la proposta prevedeva l'abrogazione di alcune disposizioni in modo da modificare in senso uninominale e maggioritario la legge elettorale del Senato, così che nei 237 collegi si sarebbe applicata in via generale la formula *plurality*; per i restanti 78 seggi, si prevedeva la attribuzione proporzionale su base regionale. Un terzo quesito mirava ad uniformare il sistema elettorale dei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, con quelli con popolazione superiore. La sentenza della Corte Costituzionale n. 47 del 2 febbraio 1991 dichiarò ammissibile unicamente il quesito relativo alla riduzione delle preferenze; respinse il *referendum* relativo alla legge elettorale del Senato per mancanza di chiarezza e univocità nella formulazione del quesito e nella normativa di risulta, ritenendo che avrebbe mostrato ampi margini di incertezza applicativa. Ciò lasciava spazio a nuove richieste che presentassero un taglio abrogativo idoneo a produrre una legge immediatamente applicabile; cfr. S. GALEOTTI, *La Corte costituzionale non sbarrò l'ingresso alle istanze popolari per le riforme elettorali (in margine alla sent. n. 47 del 1991 della Corte costituzionale)*, in Giur. Cost. n. 1, 1992, p. 521 ss. Il *referendum* sulla preferenza unica superò il *quorum* ed ebbe esito favorevole, con i sì che si attestarono oltre il 90%. Il risultato ebbe rilievo politico, poiché incoraggiò l'utilizzo dello strumento referendario al fine di rinnovare radicalmente l'assetto elettorale del sistema allora in vigore; infatti, i promotori – Segni, Barbera, Pannella e altri – del *referendum* riproposero ad ottobre del 1991, la raccolta di firme per la modifica dei sistemi elettorali del Senato e dei Comuni. Per evitare il *referendum* sulla legge elettorale dei comuni, il Parlamento approvò la legge n. 81 del 1993 con elezione diretta del Sindaco; per il Senato, invece, il permanere di forti divergenze tra i partiti sul tipo di soluzione da adottare, impedì l'approdo ad una soluzione organica. La Corte costituzionale ammise, con la sentenza n. 32 del 1993, il *referendum* sulla legge elettorale del Senato, anche in ragione della modifica apportata alla legge n. 29 del 1948 dalla legge n. 33 del 1992 – c.d. "legge Mancino" – «il cui effetto era quello di rendere chiara la domanda abrogativa e autoapplicativa la normativa di risulta», così T. E. FROSINI, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?*, AIC, 21/3/2006. Va qui ricordato che il disegno di legge Mancino (atto Senato n. 1776) intendeva cambiare la base di calcolo della cifra elettorale individuale dei candidati, determinandola percentualmente non più sui votanti del collegio ma sui voti validi. La modifica, volta ad una maggiore moralizzazione e trasparenza, si spiegava con il fatto che attraverso il gioco delle schede bianche e nulle, i candidati di uno stesso partito si scontravano tra loro. Ma fu un emendamento presentato dall'on. Calderisi all'allora vigente art. 17, comma 2, della legge n. 29 del 1948, che rese chiara la normativa di risulta in caso di esito referendario positivo: grazie alla modifica introdotta dalla legge Mancino, essa afferma che "il Presidente dell'Ufficio circoscrizionale proclama

dissoluzione del sistema partitico per via giudiziaria è l'acme di una crisi dei partiti già maturata negli anni, è «crisi dell'organizzazione del soggetto da rappresentare»⁶⁶. Le origini vanno pertanto cercate qualche decennio prima⁶⁷, e se si vuole individuare un evento certo, si può far riferimento alla riunione della *Commissione Trilateral* del 1975⁶⁸, dove i tre relatori analizzarono la crisi economica del periodo come il risultato di un "sovraccarico del sistema decisionale": la soluzione proposta fu quella di spingere per un radicale cambiamento, attraverso la riduzione dell'intervento statale e il rafforzamento del potere esecutivo e delle tecnocrazie pubbliche, a scapito del Parlamento e degli istituti di democrazia diretta, come il referendum. Ed è a partire da metà degli anni

eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi nel collegio" e non "il candidato che ha ottenuto un numero di voti validi non inferiore".

Il *referendum*, svoltosi il 18 aprile 1993, superò abbondantemente il *quorum*, e vide una netta affermazione dei "sì", con l'83% dei votanti. A questo punto era necessario comporre una normativa elettorale coerente nel suo complesso – tenuto conto che la normativa alla Camera non era stata toccata – e con l'esito referendario, da cui si evincevano due regole fondamentali, la formula maggioritaria e i collegi uninominali. In chiave retrospettiva, possiamo oggi dire che, potendo la formula maggioritaria essere declinata con un sistema a un turno o a doppio turno, la visione miope dei partiti dinanzi alle due opzioni non valutò con sufficiente attenzione l'adozione del doppio turno, probabilmente più adatto a contenere la proliferazione dei piccoli partiti. Va comunque qui rimarcato l'utilizzo del *referendum* in funzione surrogatoria rispetto alle istituzioni rappresentative, incapaci di auto correggersi, e dunque come strumento per indicare un indirizzo politico alternativo a quello espresso dagli organi a ciò deputati.

⁶⁶ G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in Riv. Dir. Cost., 1998, p. 53.

⁶⁷ Va rammentato che già in Assemblea Costituente vi fu chi, come l'economista neoliberales Einaudi, denunciò il deficit di governabilità della formula proporzionale, esaltando le virtù del sistema britannico, unico strumento in grado di arginare la crescente egemonia dei partiti e la spersonalizzazione della politica, in L. EINAUDI, *Contro la proporzionale*, (1944), in *Il buongoverno. Saggi di Economia e politica*, (1897-1954), Bari, 1954, p. 60. Negli anni Cinquanta sarà Maranini a considerare il sistema proporzionale come la principale ragione «della fragilità e debolezza di tutto il sistema politico», e ad esaltare il *plurality*, pur se nella consapevolezza che questo non potesse arginare in alcun modo l'ascesa di partiti antisistema; cfr. G. MARANINI, *I partiti nella democrazia*, in G. SPADOLINI, (a cura di), *I partiti e lo Stato*, Bologna, Poligrafici "Il Resto del Carlino", 1962, p. 20.

Ad avviso di S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 15 ss., la crisi del sistema politico degli anni Novanta è dovuta a fattori *strutturali di lungo periodo*, quali la polarizzazione ideologica, l'assenza di ricambio, la colonizzazione partitica, a fattori *strutturali di medio periodo*, quali le pratiche spartitorie degli anni ottanta nell'ambito di coalizioni rissose, e a fattori *contingenti di breve periodo*, ossia la crisi della finanza pubblica, segnata da un debito pubblico fuori controllo e dall'inasprimento della politica fiscale, il crollo del blocco sovietico, la fuga degli elettori del Nord dai partiti di governo, le inchieste giudiziarie. A ciò si sono aggiunti due fattori *esogeni* rispetto alle dinamiche del sistema politico, che hanno canalizzato e guidato il cambiamento: il movimento referendario e l'integrazione europea.

⁶⁸ Cfr. M. CROZIER, S. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *La crisi della democrazia: rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione Trilaterale*, Franco Angeli, 1977 (con prefazione di Gianni Agnelli).

settanta che in dottrina⁶⁹ si diffonde l'idea di un superamento della proporzionale, necessario perché si proceda verso una democrazia governante, con i partiti non più intesi come fattore di crescita, ma semmai come fattore di disturbo nell'esercizio della sovranità popolare⁷⁰. Le ragioni per sostenere la preferenza della Costituzione per la formula proporzionale - quali la garanzia di partecipazione democratica, l'equità e la migliore coerenza con l'impianto costituzionale, la capacità di integrazione e di legittimazione delle parti contrapposte - fanno spazio agli argomenti a favore del maggioritario, quali la necessità di restituire forza al principio di sovranità popolare, l'affermazione del principio della responsabilità degli eletti nei confronti degli elettori, la necessità di un parlamentarismo decidente. La società civile, i *media*, la grande impresa, i promotori dei referendum, invocano il superamento della democrazia dei partiti, e del sistema proporzionale, causa di tutti i mali italiani⁷¹.

Le nuove leggi elettorali⁷² approvate nel 1993, dal punto di vista del contenuto, si presentano come diretta conseguenza dell'esito referendario del 18 aprile dello

⁶⁹ Cfr., fra gli altri, C. MORTATI, *Art. 1*, cit., spesso richiamato, in dottrina, dai più decisi sostenitori della svolta maggioritaria, fra cui A. BARBERA - S. CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, cit., pp. 84 ss. In effetti, secondo Mortati l'applicazione del sistema proporzionale aveva condotto allo svuotamento della sovranità popolare, che si sarebbe potuto rivalutare attraverso una formula maggioritaria. Sul punto anche A. M. SANDULLI, *Una repubblica da rifondare*, in *Il Mattino*, 8 aprile 1979 secondo cui solo il superamento del sistema proporzionale avrebbe potuto efficacemente "contribuire al risanamento del costume politico e civile"; V. CRISAFULLI, *Come rafforzare la funzione di Governo*, in *Prospettive del mondo*, ottobre 1979, p. 40; S. GALEOTTI, *Per il rimodellamento della forma di governo in un "Governo di legislatura"*, in G. MIGLIO (a cura di), *Verso una nuova Costituzione*, Milano, 1983, pp. 398 ss.;

⁷⁰ C. MORTATI, *Art. 1*, cit., pp. 38-39.

⁷¹ La forte polemica contro governi espressi dai partiti e non invece come espressione diretta del popolo e della sua volontà è ricostruita da A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori riuniti, 1991, p. 192. Il punto di svolta nel dibattito sull'abbandono del sistema proporzionale, lo si ha con la conversione del PCI al maggioritario, quando la segreteria Occhetto riterrà il sistema proporzionale incompatibile con il meccanismo di alternanza.

⁷² Fu lo stesso Presidente Scalfaro ad invitare il Parlamento a riscrivere le leggi elettorali "sotto dettatura" del corpo elettorale, così come effettivamente avvenne con le leggi n. 277 per la Camera, e n. 276 per il Senato, approvate il 4 agosto 1993. Sul funzionamento del sistema elettorale, si faccia riferimento a R. D'ALIMONTE e A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano: le opportunità e le scelte*, in S. BARTOLINI e R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario ma non troppo*, cit. pp. 37-81. Sinteticamente, per la Camera sono previste 26 circoscrizioni territoriali, di diversa ampiezza in ragione del numero di residenti, nelle quali vengono attribuiti il 75% dei seggi complessivi in altrettanti collegi uninominali (475), il cui ritaglio è stato determinato da apposita commissione nel rispetto dei principi stabiliti dal legislatore (cfr. nota n. 25 del capitolo I), per cui ciascun collegio è composto in media da 120.000 abitanti - e il restante 25% (155 seggi) è attribuito a liste concorrenti nella stessa circoscrizione. Ciascun candidato è collegato ad almeno una lista e può presentarsi in un solo collegio uninominale; i candidati di lista possono invece presentarsi in tre circoscrizioni; i collegamenti possono prevedere aggregazioni

stesso anno, e frutto di un complicato compromesso tra gli schieramenti presenti in Parlamento, che darà luogo ad un sistema elettorale misto, di tipo ibrido⁷³, un *unicum* nel panorama dei paesi democratici.

diverse di liste tra una circoscrizione e l'altra, gli stessi partiti possono cioè dar luogo ad alleanze diverse, con tutte le conseguenze in termini di instabilità coalizionale; la lista, di tipo rigida, può avere un numero di candidati non superiore a un terzo dei seggi spettanti alla circoscrizione. Le consultazioni si svolgono in un turno solo. All'elettore vengono consegnate due schede, una per il candidato di collegio, una per la lista. Per il collegio vale la regola del *plurality*; per i seggi alle liste il computo è su base nazionale, tenendo escluse quelle che non raggiungono il 4% dei voti validamente espressi, con metodo del quoziente naturale e dei più alti resti. La cifra elettorale nazionale è data dalla somma delle cifre elettorali circoscrizionali, dalle quali viene detratto un numero di voti pari a quello conseguito dal candidato perdente nel collegio aumentato di 1, con ripartizione *pro quota* in caso di collegamenti a più liste – è il c.d. meccanismo dello scorporo, volto a compensare i partiti che non sono riusciti a far eleggere alcun candidato nel collegio. Lo scorporo è parziale, perché si intende impedire una eccessiva proporzionalizzazione del sistema, ed evitare che i candidati in quota proporzionale abbiano interesse a vedere perdere il candidato di collegio. L'attribuzione dei seggi spettanti a ciascuna lista avviene secondo l'ordine di presentazione; qualora i seggi superino il numero dei candidati di lista, si procede con i candidati non eletti nei collegi uninominali, con più alta cifra individuale. Per il Senato, fermo restando il medesimo principio ispiratore, a ciascuna regione, nel rispetto del vincolo di cui all'art. 57 Cost., è assegnato un numero di seggi in proporzione agli abitanti. Ogni regione costituisce una circoscrizione nella quale sono assegnati il 75% in collegi uninominali e il restante 25% su base proporzionale, tranne la Valle d'Aosta (1 collegio) e il Molise (2 collegi). Le differenze tra Camera e Senato derivano dal fatto che per il Senato il vincolo referendario è stato evidentemente più stringente. In sintesi, al Senato non sono previste liste a livello di circoscrizione, ma solo candidati di collegio; il voto è unico; lo scorporo avviene tenendo conto di tutti i voti ottenuti dal candidato vincente e non del perdente, quindi risulta totale – a differenza di quanto accaduto alla Camera, dove si è assistito all'anomala pratica, assai diffusa in tutti gli schieramenti, di presentare liste *civetta* con cui i partiti scaricano il peso dello scorporo su liste fittizie, al solo scopo di evitare di abbassare il numero di voti da sottrarre alle liste reali in quota proporzionale, così di fatto riducendo il diritto di tribuna per le liste minori – il che penalizza i partiti fortemente radicati nel territorio; l'attribuzione della quota proporzionale avviene con metodo d'Hondt e non con metodo del quoziente naturale, a livello regionale e non nazionale; non v'è soglia legale al 4%, ma di fatto sussiste una soglia effettiva, diversa regione per regione, inversamente proporzionale all'ampiezza della circoscrizione, ma comunque influenzata dal meccanismo dello scorporo; sono possibili candidature indipendenti, non collegate cioè ad alcun gruppo, e che pertanto non partecipano all'assegnazione della quota proporzionale. Ciò significa che al Senato non vi sono candidati di lista, ma solo candidati di collegio; essendo il voto unico, le scelte dell'elettore razionale sono semplificate. Inoltre, il sistema previsto spinge i candidati a massimizzare comunque il voto per sé e per il partito, a differenza di quanto avviene alla Camera, con il voto disgiunto.

⁷³ Il collegio uninominale lo si può trovare sia in sistemi con logica proporzionale che maggioritaria: nel primo caso, l'esito del voto dipenderà da altri livelli territoriali di ripartizione dei seggi, ma servirà ad avvicinare il rapporto eletti-elettori; nel secondo caso la logica è semplice, il vincitore prende tutto. Nel caso di specie, la componente maggioritaria non accoglie completamente la meccanica del *plurality*, dove ai perdenti non sono concesse *chances* di recupero, perché qui i candidati perdenti conservano la possibilità di essere eletti in sede proporzionale, ed eventualmente anche nel collegio stesso; né l'elezione del candidato dipende dal consenso ricevuto dalla lista, come invece avviene in una logica proporzionale. Cfr. D'ALIMONTE e A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano: le opportunità e le scelte*, cit., p. 40.

3.2.1. Meccanismi elettorali e strategie competitive dei partiti. Le elezioni politiche del 1994, 1996 e 2001. I rapporti tra gli organi dello Stato nel periodo a tendenza maggioritaria.

Il passaggio da un sistema proporzionale quasi puro ad uno imperniato sul principio maggioritario⁷⁴, ha imposto ai partiti la necessità di riconsiderare le loro scelte strategiche: assecondare la logica uninominale significa valutare se aggregarsi o meno, e con chi, sebbene l'alto grado di destrutturazione del sistema partitico di quel periodo, il retaggio del meccanismo proporzionale e le tradizionali divisioni ideologiche presenti nello spettro politico caratterizzano fortemente la fase di transizione, mantenendo estremamente frammentata l'offerta politica. La lettura degli incentivi e dei vincoli elettorali presentava diverse opzioni: alla spinta unificante ad aggregarsi per via dell'alto numero di seggi da assegnare con il *plurality* e per la presenza della soglia legale di sbarramento al 4% alla Camera, fa da contraltare sia la capacità dei partiti maggiori di poter tranquillamente superare lo scoglio dello sbarramento da soli, senza perdere in distintività – mantenere la propria identità è risorsa importante quando vi sono numerosi partiti in

⁷⁴ È stato correttamente segnalato in dottrina che le nuove leggi elettorali portano con sé il superamento di un principio base alla luce del quale sono state scritte diverse disposizioni nella Carta costituzionale, ossia l'opzione proporzionalistica, «vera e propria “presupposizione” dell'intero assetto costituzionale, soprattutto con riferimento al sistema delle garanzie», così M. PERINI, *Le regole del potere: primato del parlamento o del governo?*, cit., p. 143. La necessità di innalzare i *quorum* per le revisioni costituzionali, e quelli elettivi (giudici della Corte, Presidente della Repubblica) a seguito del mutamento del sistema elettorale, è questione sollevata da più parti in dottrina, cfr. AA. VV., *Il bipolarismo e le regole della democrazia maggioritaria*, ASTRID, Roma, marzo 2002, dove si rileva che alla Costituente le maggioranze qualificate vennero definite dopo che la scelta proporzionalista era stata acquisita con l'approvazione del noto o.d.g. Giolitti, e che pertanto sarebbe necessario, stante il sistema maggioritario, elevare quei *quorum*.

Sul concetto di principio maggioritario vedi anche Cap. I, § par. 2.1. nota n. 33; in particolare L. CARLASSARE, *Maggioritario*, cit., mette in guardia dall'idea di dover alterare la rappresentanza in ragione della governabilità: intanto perché il principio maggioritario rischia di trasformarsi, nelle parole di E. RUFFINI, *Il principio maggioritario*, cit., p. 11, nel suo “assurdo inverso”, ossia il principio minoritario; ma soprattutto perché favorire un Parlamento *maggioritario*, che assicuri piena libertà di decisione al Premier, significherebbe alterare la forma di Stato. Sul rischio di una «mitizzazione del principio maggioritario, inteso come valore in sé, ... con conseguente sottovalutazione degli equilibri che la sua applicazione deve comunque fare salvi», e sulla opportunità che se nostra forma di governo debba rimanere parlamentare, mantenga un certo grado di flessibilità, «abbandonando l'idea che il momento elettorale serva soprattutto (se non esclusivamente) per scegliere il Governo e non invece, in prima battuta, i propri rappresentanti nelle assemblee elettive», cfr. P. CARETTI, *Principio maggioritario e democraticità del sistema costituzionale*, *Costituzionalismo.it*, 21/1/2008.

competizione – sia lo scorporo, il quale favorisce i partiti minori, non in grado di far eleggere propri candidati nei collegi uninominali⁷⁵.

Alle elezioni del 1994 sembrano aver prevalso gli incentivi⁷⁶ all'aggregazione piuttosto che i disincentivi, anche in ragione della logica di spartizione attuata in sede uninominale per la designazione delle candidature: ripartizione che ha seguito criteri proporzionalistici o compensativi tra i partiti coalizzati, e che spiega anche come sia stata possibile la difficile convergenza tra forze politiche ideologicamente assai distanti tra loro. L'aggregazione risulta comunque non ostacolata anche dalla possibilità di preservare l'offuscamento della propria identità, che i partiti continuano a mantenere per l'opportunità di poter correre da soli nella quota proporzionale. Ma la conservazione della distintività partitica si rivela comunque un ostacolo al rafforzamento dell'identità di schieramento, nel senso che le candidature comuni nei collegi uninominali non saranno espressioni di identità d'area, ma continueranno ad essere non altro che il frutto di preventive negoziazioni tra partiti coalizzati, stipulate sulla base dei rapporti di forza esistenti in termini di voti di lista, che andranno ad incidere sulla qualità dei collegi da spartire, tanto da poterli distinguere in sicuri, incerti, persi.

È noto il mutamento che si è manifestato nel sistema dei partiti nella c.d. seconda Repubblica⁷⁷, sia nella struttura che nella dinamica, in quanto presenta formazioni non più radicate sul territorio e stabilmente organizzate, ma al più legate alle singole competizioni elettorali, che spesso si trasformano in partiti personali⁷⁸: le novità più rilevanti risultano essere l'apparizione di un soggetto politico nuovo, la coalizione, e la bipolarizzazione della competizione partitica. Per quanto concerne la prima, la

⁷⁵ Non è così netto l'incentivo a favore dei partiti minori nell'ipotesi di scorporo *pro quota*, che penalizza l'appoggio ad un candidato vincente nel collegio di altro partito, poiché riduce la cifra elettorale circoscrizionale di tutti i partiti in ragione dei voti proporzionali da essi ottenuti.

⁷⁶ Ciò probabilmente lo si deve anche alla presenza sul terreno politico di soggetti nuovi nell'area di centro destra e di un forte leader carismatico, che hanno saputo ben cogliere i vantaggi del nuovo sistema elettorale.

⁷⁷ «Questa definizione non giustificata se intesa come evocante un mutamento di regime politico, è invece perfettamente calzante per il nuovo sistema dei partiti formatosi nel 1994», così M. OLIVETTI, *Appunti sulle trasformazioni della forma di governo italiana*, Relazione al 1° Incontro di studio italo-polacco di diritto costituzionale, Roma, 25-26/10/2006.

⁷⁸ La nota espressione è di M. CALISE, *Il partito personale*, II ed., Laterza, Bari, 2010.

coalizione pre-elettorale non è più un mero *accordo* tra partiti “sovrani”⁷⁹; essa è un *soggetto* avente natura confederale, «un’unione stabile, con soggettività autonoma, tra soggetti che conservano la *plenitudo potestatis*, vale a dire il diritto di uscire dalla coalizione come soggetti, ridiventando del tutto autonomi»⁸⁰. Elemento unificante è stato sicuramente il collegio uninominale⁸¹, dove però, come già detto, paradossalmente si palesava anche la riproporzionalizzazione interna alle coalizioni, attraverso la spartizione dei collegi stessi; così come potenzialmente unificante è anche il *leader* proposto alla carica di Presidente del Consiglio, fondamentale per la costruzione del profilo della coalizione⁸² e la cui figura ha trovato rilevanza politica in occasione delle elezioni del 2001, con l’indicazione all’interno dei simboli delle coalizioni presentatesi alle elezioni⁸³. Alcune *regolarità coalizionali* sono rinvenibili nell’ambito del procedimento di formazione del governo, con la consultazione da parte del Capo dello Stato di delegazioni unitarie di coalizioni, a partire dalle consultazioni del 1996 con la Presidenza Scalfaro, nonché nell’ambito

⁷⁹ Con riferimento al rapporto tra tipi di coalizioni e forma di governo, cfr. M. CARDUCCI, *L'accordo di coalizione*, Cedam, Padova, 1989, p. 41 ss., secondo cui «mentre le coalizioni pre-elettorali ricevono una reale legittimazione fondata sul consenso e possono imprimere un vincolo ufficiale fra i *partners*, quelle post-elettorali sintetizzano solo quelle regole del gioco politico, per le quali la ricerca della legittimazione si presenta molto più problematica e complessa, in quanto fondata su un parametro diverso dal consenso elettorale immediato».

⁸⁰ M. OLIVETTI, *Appunti sulle trasformazioni della forma di governo italiana*, cit.. Similmente, R. CHERCHI, *La forma di governo all'alba del XXI secolo: dalle coalizioni ai partiti?* in M. SCUDIERO (a cura di) *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Joveve, 2009, pp. 471 ss., secondo cui «le coalizioni non costituiscono solo un accordo di Governo tra partiti sovrani, ma sono contraddistinte da un grado d'istituzionalizzazione e di coesione tale da poter essere considerate come “metapartiti” o “ultrapartiti”». L'autore rileva però che il processo di istituzionalizzazione non si è perfezionato perché non è mai esistito un partito-coalizione sul territorio, con iscritti e unità di base, come avviene per i partiti stessi, né esiste una rappresentanza unitaria di coalizione nelle assemblee elettive, in quanto la coalizione non ha acquisito uno *status* nei regolamenti parlamentari. Su piano funzionale, però, va riconosciuto che l'esercizio di alcune funzioni fondamentali dei partiti, come l'indicazione dei candidati e la stesura del programma, si è disposta secondo regole comuni. Ad ogni modo, quelle pre-elettorali vanno sicuramente distinte dalle coalizioni post-elettorali, perché queste ultime sono meri strumenti di regolazione dei rapporti tra partiti autonomi, che si accordano tra loro per formare una maggioranza in Parlamento.

⁸¹ Esso incentiva la formazione di coalizioni «durevoli e provviste di una solida armatura», M. DUVERGER, *I partiti politici*, cit. p. 399.

⁸² Che potrà essere moderato o antagonista, centripeto o centrifugo, tradizionale o anti-partito; così R. CHERCHI, *La forma di governo all'alba del XXI secolo: dalle coalizioni ai partiti?*, cit., p. 482.

⁸³ Sull'introduzione per via politica dell'elezione diretta del premier, attraverso l'indicazione del nome del candidato a palazzo Chigi sulla scheda elettorale, vedi F. VERDERAMI, *Sarà di fatto elezione diretta del premier*, Corriere della Sera, 19/2/2001. Nel sistema elettorale introdotto con legge 270/05, scompare dalle schede l'elemento coalizione, anche se questa rimane comunque decisiva nelle dinamiche elettorali in quanto è ad essa che si attribuisce il premio.

del procedimento legislativo, con la presentazione di emendamenti di coalizione firmati da tutti i capigruppo facenti parte del raggruppamento.

La modifica in senso maggioritario della legislazione elettorale e il conseguente orientarsi del sistema politico verso una democrazia dell'alternanza bipolare, pose il problema dell'adeguamento dei regolamenti parlamentari⁸⁴, organicamente riformati nel 1997: pur non istituzionalizzando le coalizioni, miravano a valorizzare la distinzione tra maggioranza e opposizione⁸⁵, attraverso strumenti giuridici volti a

⁸⁴ Sull'intreccio tra forma di governo, regolamenti parlamentari e sistema elettorale, cfr. V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, Forum di Quaderni costituzionali, 15/11/2008, secondo cui «a definire i contorni del disegno costituzionale nel corso dell'esperienza repubblicana, sono stati il concreto atteggiarsi delle relazioni tra gli attori politici (in primo luogo i partiti), la legislazione elettorale, e non ultimi, i regolamenti parlamentari. Questi hanno svolto una funzione di camera di compensazione o, se si preferisce, di ammortizzatori tra i mutamenti della costituzione materiale [...] e la disciplina costituzionale della forma di governo che è rimasta immutata». Egli rileva, sostanzialmente, che nonostante le riforme regolamentari, il Governo rimane comunque in posizione debole, essendo privo di autonomi poteri di guida; e che persiste una disciplina sui gruppi troppo permissiva, costituendo un incentivo alla frammentazione. Da qui la necessità di trovare una soluzione che, nel rispetto dell'art. 67 cost., faccia in modo che i gruppi costituiscano «la proiezione parlamentare di movimenti politici realmente radicati nel paese e di adeguata consistenza». Per un'analisi sul rapporto tra sistemi elettorali, regolamenti parlamentari e forma di governo, cfr. S. CURRERI, *Sistema elettorale e regolamenti parlamentari*, Osservatorio sulle Fonti, fasc. n. 2/2011.

⁸⁵ È noto che l'impianto dei regolamenti approvati nel 1971 era di assicurare che le decisioni in Parlamento fossero prese su consensi ben più ampi di quelli corrispondenti alla maggioranza parlamentare a sostegno del governo, e così garantire agibilità politica alle forze politiche escluse dalla direzione politica. Si pensi alla regola dell'unanimità per la programmazione dei lavori, che privilegia la ricerca della mediazione in ogni caso, potendo il Presidente – in caso di assenza dell'unanimità – solo limitarsi a proporre l'ordine del giorno dei lavori nella seduta successiva, che l'Assemblea poteva cancellare. Al Senato, invece, erano già previsti meccanismi che riconoscevano al suo Presidente un ruolo attivo, di impulso. La necessaria ricerca della massima condivisione tra le forze politiche, derivava soprattutto dall'assenza di qualsiasi strumento volto ad impedire atteggiamenti ostruzionistici da parte dei partiti di opposizione, anche minoritari; il che spiegherebbe l'uso disinvolto dei decreti legge da parte del governo, come reazione alla stasi parlamentare. Sebbene già nel 1988 si passa ad una generalizzata previsione del voto palese, lasciando l'adozione del voto segreto alle sole ipotesi riguardanti i diritti della persona, e nel 1990 si procedeva ad estendere il contingentamento dei tempi, già introdotto per la sessione bilancio, al procedimento legislativo ordinario; le modifiche apportate nel periodo 1997-1999 sono volte a scardinare l'impianto del 1971. Si pensi, per il regolamento della Camera, al contingentamento dei tempi di intervento in aula, alla nuova disciplina del potere di emendamento, che ne consente una drastica contrazione attraverso l'accorpamento di quelli che si ispirano agli stessi principi o di contenuto simile; all'art. 14.5 - novità pensata come compensazione alla impossibilità di utilizzare, in vigore di un sistema maggioritario, quanto previsto dall'art. 14.2 che consente la formazione di gruppi con meno di 20 iscritti purché rappresentino un partito organizzato nel paese, e abbiano presentato in almeno 20 collegi proprie liste che ottengano almeno un quoziente ed una cifra nazionale di almeno 300.000 voti di lista - che autorizza la formazione di componenti politiche all'interno del gruppo misto purché superiori a 10 componenti, o se inferiori, purché i deputati rappresentino un partito già certamente esistente prima delle elezioni; agli artt. 23 e 24, secondo cui il programma e il calendario sono redatti in base alle indicazioni del Governo e dei gruppi, e sono approvati non all'unanimità, ma con il voto favorevole dei presidenti di gruppo che costituiscono almeno i 3/4 dei componenti della Camera, e che qualora non si raggiunga tale maggioranza, la loro redazione spetterà al Presidente della Camera, che riserverà 1/5 degli argomenti o del tempo disponibile ai gruppi di opposizione; all'art. 24.7, che riserva una quota di tempo più ampia ai gruppi di minoranza

consentire al Governo di dare attuazione al programma e all'opposizione di esercitare funzioni di vigilanza, stimolo e controllo.

Per quanto concerne la tendenza alla bipolarizzazione⁸⁶ del sistema partitico, va qui detto che essa si è prodotta gradualmente: nelle elezioni del 1994 si è avuta una competizione tripolare⁸⁷, dalla quale però il centro ne è uscito totalmente sconfitto; nelle elezioni del 1996 e del 2001 rimasero fuori dalle coalizioni rispettivamente i partiti Lega nord e Rifondazione comunista, fattore decisivo ai fini del risultato elettorale⁸⁸; tuttavia il bipolarismo italiano ha mantenuto una costante nella eccessiva frammentazione interna, peculiarità che lo contraddistingue dall'archetipo *Westminster* e le cui cause sono da molti addebitati al rinvenirsi nel mantenimento della quota proporzionale⁸⁹, all'interdipendenza di questa con la quota uninominale,

nell'esame dei disegni di leggi di iniziativa governativa; all'art. 79.12, che prevede per i gruppi dissenzienti di poter designare anche congiuntamente il relatore di minoranza.

⁸⁶ Per i fautori della svolta elettorale maggioritaria, come A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Quaderni costituzionali, n. 1, 2011, pp. 9-37, il cambiamento innestato dalle leggi elettorali ha portato alcuni benefici effetti: innanzitutto la bipolarizzazione del sistema politico che, sebbene imperfetta, ha consentito il dispiegarsi di schieramenti alternativi che superano le vecchie fratture tra laici e cattolici, tra comunisti e anticomunisti; in secondo luogo, un processo di de-radicalizzazione, che ha consentito a tutte le forze politiche presenti, anche quelle collocate sulle ali estreme, di poter concorrere alla direzione politica del paese. Da ciò ne sono derivati ulteriori effetti positivi: l'aver comportato una costante alternanza al governo dei due schieramenti contrapposti, si sono rese stabili le amministrazioni regionali e locali e tendenzialmente più stabili i governi nazionali, ma soprattutto la possibilità data agli elettori di poter legittimare direttamente – nel senso di diretta legittimazione *politica*, e non come elezione *diretta* – il leader e il suo governo, che assume le vesti di comitato direttivo della maggioranza. Va qui osservato che lo stesso Barbera, Audizione presso la I Sottocommissione Senato, 4/5/2011, riconosce che in paesi come il Regno Unito, la Francia, Paesi scandinavi, Spagna e Germania «il bipolarismo non è stato in questi paesi solo il frutto dei sistemi elettorali, ma senza dubbio le regole elettorali lo hanno favorito o comunque non lo hanno disincentivato», come fa la clausola di sbarramento implicita in Spagna, il doppio turno che frena il peso delle forze estreme di destra.

⁸⁷ Si formarono tre coalizioni, l'Alleanza dei Progressisti a sinistra; il Polo del Buon Governo composta da FI e AN al Sud e il Polo della Libertà composto da FI e LN al Nord, comprendenti ulteriori formazioni minori, per la destra; il Patto per l'Italia, guidato da Mario Segni, per il centro.

⁸⁸ Sarà con le elezioni del 2006, in forza anche del nuovo sistema elettorale, che consente ai singoli partiti di preservare la loro autonoma soggettività sulla scheda, che praticamente tutti i partiti saranno assorbiti nelle due coalizioni principali.

⁸⁹ Cfr. G. GUZZETTA, *Un referendum elettorale per completare la transizione italiana*, in Rassegna parlamentare, n. 4, 2006, p. 970 ss., secondo cui le disfunzionalità del sistema del 1993 sono determinate «dalla tensione incombibile tra spinta all'unità «della» coalizione e spinta alla competizione «nella» coalizione». Dello stesso avviso A. BARBERA, *La democrazia «dei» partiti e «nei» partiti, tra rappresentanza e governabilità*, AA.VV., Convegno Fondazione Cesifin A. Predieri, «La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti?», Firenze, 19 ottobre 2007, cui fa rilevare come pure la legislazione elettorale di contorno, il finanziamento pubblico a partiti appena oltre l'1%, il sostegno alla stampa di partiti marginali o di dubbia esistenza, le regole per la formazione dei gruppi parlamentari, avrebbero non salvato, ma indebolito il sistema dei partiti. Vanno qui segnalati i due tentativi referendari, nel 1999 e nel 2000, di abolizione della quota proporzionale del 25 %, entrambi falliti per mancato raggiungimento del quorum. Il referendum

e alla proporzionalizzazione della quota maggioritaria⁹⁰. Da qui l'inevitabile riflesso del carattere misto del sistema elettorale sul rendimento della forma di governo: ciò spiega anche perché «ad una maggiore stabilità dei governi si accompagni una forte instabilità del sistema politico»⁹¹, per la coesistenza di spinte centripete all'aggregazione derivante dal vincolo coalizionale (collegio uninominale), e centrifughe alla disaggregazione (quota proporzionale, proporzionalizzazione quota maggioritaria)⁹².

Nuove regolarità nel funzionamento del sistema politico italiano prodotte dalla svolta maggioritaria si registrano in maniera più evidente dopo le elezioni del 1994⁹³: all'assenza di spazio per un terzo polo e alla «nascita di un governo di coalizione cui si contrappone l'Opposizione, (al singolare, guidata da un suo riconoscibile *leader*)», si aggiunge la posizione dichiarata dalle forze politiche dopo le elezioni del 2001⁹⁴, «di indisponibilità a ricercare in Parlamento maggioranze di governo differenti rispetto a quelle prospettate dagli elettori in occasione del voto, ancorché sussista talvolta un dichiarato disagio per qualche forza politica nel restare

del 1999 vide pesanti contestazioni per la presenza di liste elettorali «gonfiate» a causa della mancata cancellazione di persone scomparse da anni, e della presenza dei residenti all'estero.

⁹⁰ Cfr. O. MASSARI, Partiti, bipolarismo e democrazia maggioritaria in Italia, in Astrid, 2004, p. 7.

⁹¹ Così M. VILLONE, *Chi ha paura del lupo cattivo?* Astrid, 11/06/2007. In senso analogo C. ACOCELLA – G. FERRAIUOLO, *Formule e vicende elettorali della Provincia. Rappresentanza e stabilità nella circolazione dei modelli*, cit., pp. 591 ss..

⁹² *Ivi*, p. 594-595, dove gli autori rilevano come alla stabilità non corrisponda maggiore efficienza: la transizione verso un modello parlamentare maggioritario, non si chiude per «l'inadeguatezza di meri congegni normativi a ridefinire la conformazione del sistema dei partiti senza che questi ultimi siano fattivamente protagonisti del cambiamento».

⁹³ Nel 1994 l'attuazione delle nuove regole elettorali non dà gli effetti sperati in termini di bipolarizzazione e di durata dell'Esecutivo per l'intera legislatura, vista la crisi del I governo Berlusconi determinata dalla fuoriuscita della Lega Nord dalla maggioranza di governo a meno di un anno dalla sua nascita, la costituzione di un governo tecnico presieduto da Dini nel gennaio 1995, sostenuto dallo schieramento di centro sinistra e dalla Lega nord, e lo scioglimento della XII legislatura a maggio del 1996.

⁹⁴ In dottrina si segnala come il tipo di democrazia instauratosi nella XIV legislatura sia di investitura e non di indirizzo, «sostenuta quest'ultima dalla partecipazione di un partito, quello di maggioranza, con un'organizzazione o metodo interno sicuramente democratico:... l'assenza di tale prerequisito è anche essa surrogata dal consenso elettorale [...nonché...] dalla mancanza di uno statuto dell'opposizione»; così L. ELIA, *Le prospettive dell'assetto costituzionale*, Rassegna Parlamentare, n. 1, 2002. L'eminente studioso lamenta i pericoli per la coesione sociale che derivano dall'erosione dei principi solidaristici e lavorista, l'eccessiva concentrazione di potere economico, mediatico, politico, che possa far degenerare la democrazia maggioritaria in dittatura maggioritaria, così alterando la forma di Stato. In senso conforme, L. CARLASSARE, *Maggioritario*, cit.; P. CARETTI, *Principio maggioritario e democraticità del sistema costituzionale*, cit.

nello schieramento di partenza»⁹⁵; regolarità sicuramente da guardare con favore qualora si determini naturalmente e liberamente in seno al sistema partitico, tuttavia da considerare come fuoriuscita surrettizia dalla forma di governo parlamentare qualora quella rigidità e immutabilità, non prevista nella Carta, sia introdotta come obbligatoria in Costituzione per fini stabilizzatori⁹⁶. Ed ancora, una nuova lettura delle regole è data dal tentativo di accreditare una sorta di autonoma legittimazione del candidato Presidente del Consiglio rispetto al corpo elettorale, sulla scia di quanto già accade per i governatori regionali, sebbene per questi sia la stessa Costituzione a prevedere – salvo diversa prescrizione statutaria – l’elezione diretta e la totale dipendenza del Consiglio regionale da esso.

In merito al procedimento di formazione dell’esecutivo ad inizio legislatura, va detto che con le elezioni del 1996 sembrerebbe che lo stesso abbia assunto nuova conformazione: secondo alcuni studiosi⁹⁷, poiché permeato dalla legittimazione popolare diretta della coalizione di governo e del suo leader, esso risulterebbe configurabile come sorta di ratifica delle scelte del corpo elettorale, mediate dal sistema elettorale maggioritario che ne velocizza il processo di formazione, non essendo più necessario, come accadeva precedentemente, la ricerca faticosa di un accordo sul programma di governo, con annessa definizione della lista dei ministri, che a sua volta, richiedeva un’apposita serie di consultazioni successiva alle elezioni.

Va osservato che la selezione dei ministri da parte del Presidente del Consiglio incaricato, anche dopo la svolta del 1993, rimane vincolata alle indicazioni provenienti dai partiti interni alle coalizioni, che non consentono ampio margine di scelta né sui nomi né sugli incarichi da affidare a ciascuno di essi, salvo il riconoscimento di una riserva di quote minime allo stesso Premier designato. Resta fermo il ruolo attivo del Capo dello Stato, attesa la sua capacità di veto sulla lista dei ministri, nel senso che sicuramente non potrà nominare soggetti a sua

⁹⁵ Così A. D’ANDREA, *Partiti politici ed evoluzione della forma di governo nell’ordinamento italiano*, cit.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 10; A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di “ribaltone”*, cit.; F. D’ADDABBO, *Sovranità popolare e forma di governo: l’investitura dell’esecutivo e lo scioglimento delle Camere secondo una concezione rispondente al principio democratico*, cit..

discrezione, diversi da quelli indicati dal Presidente del Consiglio incaricato, ma potrà non accettare l'indicazione su alcuni nomi quando vi siano ragioni di opportunità che escludano tale nomina⁹⁸. La coalizione, con i suoi rapporti di forza interni, incide anche sull'effettivo esercizio della capacità di indirizzo politico del Presidente del Consiglio nei confronti dei singoli ministri, come dimostrano in particolare le dinamiche interne alle coalizioni dei governi di centro-sinistra nel corso della XIII e XV legislatura, dove l'anarchia ministeriale indebolisce il principio collegiale all'interno del Consiglio dei ministri, regola base dei governi parlamentari. Per quanto riguarda il potere di revoca dei ministri, è noto un unico caso di revoca formale, atipica⁹⁹; in altri casi si è trattato di dimissioni forzate che riguardano ministri c.d. tecnici¹⁰⁰, o di area del partito del Premier.

Per quel che concerne le crisi in corso di legislatura, possiamo rilevare che momenti di stallo istituzionale non sono affatto mancati dopo l'introduzione del sistema prevalentemente maggioritario: le crisi vedono sostanzialmente invariato l'utilizzo

⁹⁸ Come potrebbe essere un procedimento penale in corso, di particolare gravità, a carico del soggetto. Si pensi al veto alla nomina dell'on. Maroni alla Giustizia nel 2001, Il governo Berlusconi, da parte del Presidente Ciampi, per la sua posizione di indagato per reati di opinione; o più recentemente, alla controversa nomina del 6/6/2010 dell'on. Brancher a ministro - dapprima per l'attuazione del federalismo, poi per la sussidiarietà e il decentramento - nomina alla quale non sono seguite le formali deleghe, e chiusa dopo solo 17 giorni; alla nomina a ministro per le politiche agricole, alimentari e forestali del 23/3/2011, dell'on. Romano, su cui il Presidente Napolitano non si è rifiutato di procedere, in quanto non ha ravvisato "impedimenti giuridico-formali che ne giustificassero un diniego", tuttavia ha ritenuto necessario assumere informazioni sullo stato del procedimento a suo carico per gravi imputazioni, esprimendo al contempo riserve sulla ipotesi di nomina dal punto di vista dell'opportunità politico-istituzionale. La questione ha dato luogo ad una mozione di sfiducia individuale nei confronti del ministro Romano, che la Camera ha rigettato in data 28/09/2011 con 305 voti favorevoli e 294 contrari. La seduta ha visto l'astensione, fortemente criticata dal PD sebbene non decisiva ai fini dell'esito del voto, da parte di 6 componenti radicali eletti nelle fila di quel partito: quello che qui rileva, alla luce del sistema elettorale in vigore dal 2005, è quanto possa incidere negativamente in termini di coesione interna ad un partito a vocazione maggioritaria, la scelta di offrire posti utili in lista ad esponenti di estrazione politica diversa, al solo scopo di aggiungere percentuali minime di voto alla lista, utili all'ottenimento del premio, ma evidentemente deleteri in termini di coerenza e omogeneità politica.

⁹⁹ Così M. OLIVETTI, *Appunti sulle trasformazioni della forma di governo italiana*, cit., p. 9, nota n. 35. È il noto caso Mancuso, in cui il decreto firmato dal Presidente Scalfaro non parla di revoca, ma prende atto della sfiducia votata dal Senato, in conseguenza della quale la titolarità del ministero fu assunta *ad interim* dal Presidente del Consiglio; sfiducia che però non determinò la decadenza dalla carica di ministro, per cui a suo avviso può parlarsi di revoca *tacita* da parte del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio.

¹⁰⁰ Si pensi al caso del ministro degli Esteri Ruggiero nel 2002 per contrasti con il ministro per le riforme istituzionali Bossi, del ministro dell'Interno Scajola nel 2002 per le incaute dichiarazioni sulla morte del prof. Biagi, del ministro dell'Economia Tremonti nel 2004 per contrasti interni con il vice Presidente del Consiglio Fini, del ministro per le riforme Calderoli nel 2006 a seguito dei noti commenti alle vignette anti-islamiche. Si tratta per lo più di vere e proprie revoche, sotto le spoglie delle dimissioni, probabilmente impraticabili, qualora il ministro fosse espressione di un partito disposto a sostenerlo, diverso da quello del Premier.

degli strumenti¹⁰¹ approntati dalle vecchie prassi; ciò perché probabilmente in corso di legislatura si affievoliscono gli effetti del fattore maggioritario, e si indebolisce la leadership del Premier indicato alle elezioni¹⁰². Va altresì osservato, che l'obiettivo dichiarato da parte dei fautori del maggioritario di agevolare la formazione di governi c.d. di legislatura, non risulta raggiunto: non sono mancate infatti crisi in corso di legislatura che, ad eccezione di quella del I governo Prodi¹⁰³ a mezzo di questione di fiducia – la quale rende le dimissioni obbligatorie – risultano caratterizzate da decisioni libere del governo in carica. In effetti, i partiti politici tendono a riacquistare, dopo la profonda crisi di inizio anni Novanta, la capacità di gestire le dinamiche istituzionali, e sono i partiti dello schieramento di maggioranza a decidere delle sorti della legislatura.

Passando al rapporto tra Presidente della Repubblica e Governo, avendo a mente che anche il carisma e il carattere personale di ciascun Capo dello Stato - data la natura di organo monocratico - può incidere sull'effettivo esercizio delle funzioni loro attribuite, possiamo riscontrare uno stile attivo nel settennato di Scalfaro, Presidente degli "anni difficili", a conferma della tesi di Esposito sulla natura del Capo dello Stato quale reggitore dello Paese in tempo di crisi¹⁰⁴; una Presidenza neutrale, quella di Ciampi, arricchita di accenti critici nella fase di governo del centro destra (2001-2006), attraverso l'uso diffuso del potere di esternazione,

¹⁰¹ Ci si riferisce al pre-incarico, al mandato esplorativo, alla consultazione di tutte le formazioni politiche alla ricerca di una (*nuova, più ampia e/o diversa*) maggioranza di governo.

¹⁰² Così M. OLIVETTI, *Appunti sulle trasformazioni della forma di governo italiana*, cit., p. 7. Va comunque osservato che la coalizione di centro destra nel corso della XIV legislatura mostra maggiore stabilità - almeno fino alla crisi intervenuta nel 2005 a seguito dei risultati delle amministrative del 5 e 6 aprile 2005 e del successivo ritiro delle rispettive delegazioni dell'UDC e del nuovo PSI dal governo - perché il Presidente del Consiglio è anche leader incontrastato del maggior partito di maggioranza, copertura di cui il leader Prodi non ha goduto durante il suo mandato. Ad ogni modo, le dimissioni del Presidente formalizzate il 20 aprile 2005, rappresentano una sorta di crisi-lampo, risolta in pochi giorni dal reincaricato Presidente Berlusconi, il quale ha proposto una nuova compagine governativa già il 23 aprile, forte del rinnovato sostegno della medesima maggioranza parlamentare, ma che comunque ha evidenziato un elemento di continuità con il passato dal punto di vista della procedura adottata per sanare la crisi, che il Presidente del Consiglio avrebbe voluto a tutti i costi evitare.

¹⁰³ A seguito del fallimento del pre-incarico affidato allo stesso Prodi, dunque in piena prassi pre-maggioritaria, ha visto la formazione il I governo D'Alema, supportato da una maggioranza parlamentare diversa da quella formatasi al momento delle elezioni del 1996 vinte dal centro sinistra, in quanto ebbe l'appoggio anche del neo nato UDR, formazione di centro creata da Cossiga e Mastella, staccatasi dall'opposizione di centro-destra. Da notare che sarà sempre Prodi, con il suo II governo, a vedere per la seconda volta in assoluto nel 2008 applicata una mozione formale di sfiducia in Parlamento, e così a dissolvere anzitempo il governo in carica.

¹⁰⁴ C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in Enc. Dir., Vol. Vi, Giuffrè, Milano, 1960, p. 237 ss..

nonché l'uso deciso di quegli strumenti che la Carta gli mette a disposizione, come il rinvio delle leggi, che egli ha ritenuto di dover utilizzare in caso di *palese* incostituzionalità, ma che in taluni casi, di fatto, ha dato luogo a irrituali¹⁰⁵ trattative preliminari e informali con il Governo, al fine di giungere a provvedimenti blindati nel contenuto, rafforzando la posizione del Presidente della Repubblica.

Mentre una riduzione dei poteri presidenziali in vigenza di sistema maggioritario la si riscontra sicuramente nelle fasi di formazione del Governo, più controverso appare la titolarità del potere di scioglimento anticipato delle Camere, in particolare a partire dalla crisi del I governo Berlusconi, dove la tensione tra il bipolarismo coalizionale con *leader* riconosciuto da una parte - che spinge verso uno spostamento del potere in capo al Presidente del Consiglio - e la frammentazione intrapartitica dall'altra, che valorizza il ruolo arbitrale del Capo dello Stato, mantiene intatta l'incertezza¹⁰⁶ su chi detenga sostanzialmente tale potere, sebbene, a parere di chi scrive, più convincente appare la tesi¹⁰⁷ per cui le convenzioni o le consuetudini costituzionali venutesi a creare all'indomani della svolta in senso

¹⁰⁵ Si pensi alle negoziazioni preliminari su particolari temi delicati, come è accaduto ad esempio per il premio di maggioranza al Senato, di cui alla legge elettorale del 2005, prassi che può dar luogo ad un'indebita ingerenza nelle normali dinamiche del procedimento legislativo, ove nessun ruolo spetta al Capo dello Stato dopo l'autorizzazione alla presentazione di un disegno di legge governativo.

¹⁰⁶ In dottrina non è mancato chi ha sottolineato che in regime maggioritario, sia essenziale che il Capo dello Stato rafforzi la sua funzione garantistica per bilanciare il rafforzamento della maggioranza che deriva dal meccanismo elettorale selettivo, così C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in Riv. Dir. Cost., 2003, pp. 171 ss.; e chi ha visto come fisiologico un arretramento dei poteri presidenziali, con annessa dislocazione di alcune prerogative in capo al Presidente del Consiglio; così G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazione della politica*, Laterza, Bari, 1998. Ad avviso di M. OLIVETTI, *Appunti sulle trasformazioni della forma di governo italiana*, cit., p. 12, la prassi italiana sembrerebbe confermare la prima interpretazione, sebbene su piano comparato emergerebbe che da logiche maggioritarie consolidate o bipolari derivi una compressione dei poteri dei monarchi e dei presidenti. L'autore pone il nostro sistema parlamentare, per via anche della presenza di ulteriori correttivi alla forma di governo parlamentare, quali il referendum, la Corte Suprema, l'autonomia della magistratura, all'interno della figura del "parlamentarismo vincolato" proposto da Ackerman, ossia un sistema nel quale il potere del circuito governo-maggioranza risulta limitato da quei correttivi volti a contenere il peso del governo.

¹⁰⁷ Il tema della titolarità del potere di scioglimento anticipato è assai dibattuto in dottrina; senza pretesa di completezza, si faccia riferimento ai recenti scritti di AA.VV., Convegno su "*Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*", Messina/Siracusa, 19 e 20 novembre 2010; AA.VV., Convegno su "*Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*", Università LUISS, Roma, 26 novembre 2010; O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, cit.; A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, cit.; A. RUGGERI, *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, cit.; M. VILLONE, *Lo scioglimento anticipato tra difesa della democrazia e "tradimenti"*, in *Costituzionalismo.it*, 16/2/2011, G. AZZARITI, *Il potere di scioglimento delle Camere come atto complesso*, stessa riv., 18/4/2011; G. FERRARA, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Assemblee parlamentari nell'emergenza costituzionale*, stessa riv., Fasc. n. 1/2011.

maggioritario del nostro sistema¹⁰⁸, non implicherebbero alcun vincolo giuridico allo scioglimento anticipato in caso di caduta del Governo *scelto dal popolo*, o di mutamento della maggioranza politica espressa dagli elettori. Ciò per due ordini di ragioni: in primo luogo perché il rispetto del principio democratico di cui all'art. 1 cost., letto nella sua interezza, non vincola a dover sciogliere, ma semmai ci dice che l'esercizio della sovranità popolare debba compiersi *nei limiti e nelle forme della costituzione*, e tra le *forme* bisogna sicuramente fare riferimento alla forma di governo parlamentare, così come regolata dagli artt. 55 e ss. cost.; in secondo luogo perché l'art. 67 cost. rende libero il parlamentare di decidere se sia nell'interesse nazionale formare un nuovo governo, anche sostanzialmente diverso da quello di derivazione elettorale, oppure non conferire la fiducia ad alcun governo e preferire nuove elezioni; libera volontà che sarà espressa in fase di consultazione dinanzi al Capo dello Stato¹⁰⁹.

Per quel che concerne la relazione tra esecutivo e legislativo, alla luce di quanto affermato, possiamo dire che voto segreto, razionalizzazione della decisione di bilancio, garanzia di tempi certi per l'attuazione del programma, fanno emergere una tendenza autolimitatrice del Parlamento del proprio potere decisionale ed emendativo. D'altro canto, il rafforzamento della posizione del Governo è rilevabile dallo spostamento a suo favore della produzione normativa, mediante l'utilizzo dello strumento regolamentare e degli atti avente forza di legge, con un uso massiccio di emendamenti in fase di conversione, nonché dal ruolo assunto nel procedimento legislativo parlamentare, dove l'uso diffuso dei maxi-emendamenti di

¹⁰⁸ Cfr. A. RUGGERI, *Il Governo tra vecchie e nuove regole e regolarità (spunti problematici)*, in AA. VV., *Il Governo*, Atti del XVI Convegno annuale A.I.C., Palermo, 8-10/11/ 2001, Cedam, Padova, 2002, pp. 322 ss.

¹⁰⁹ Da qui ne deriva che la designazione del "capo" della coalizione prevista dalla vigente legge elettorale ha solo valore meramente indicativo, natura solo politica, che non esiste alcun "dovere" o "obbligo giuridico" per il Presidente della Repubblica di sciogliere anticipatamente le Camere, e pertanto la convenzione venutasi a creare risulterebbe vana perché *contra constitutionem*, e perciò illegittima. La tesi esposta ricalca la posizione espressa da A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Convegno Università LUISS, 26 novembre 2010. L'interpretazione in senso maggioritario del potere di cui all'art. 88 Cost. lo vorrebbe invece come istituto in mano al Premier da utilizzare per fini stabilizzatori, ed in particolare per evitare che minoranze recalcitranti possano, con il favore del Capo dello Stato, indebolire se non tradire le maggioranze di cui fanno parte. Sul concetto di divieto del c.d. ribaltone vedi nota n. 154 del presente capitolo.

origine governativa, abbinato alla questione di fiducia¹¹⁰, consentono una gestione quasi incontrastata del procedimento legislativo¹¹¹.

Da questa breve analisi, si rileva che il mutamento delle caratteristiche dinamiche della forma di governo, avvenuto a costituzione invariata ma in presenza di una riforma del sistema elettorale e di una profonda crisi e ristrutturazione del sistema partitico, c'è sicuramente stato; tuttavia tale cambiamento non ha portato il nostro sistema verso un equilibrato¹¹² modello di democrazia decidente, in quanto - perché la transizione del sistema politico sia compiuta - è necessario superare definitivamente il deficit di legittimazione democratica che gli opposti schieramenti si imputano reciprocamente, e ciò a causa della ancora notevole distanza e disomogeneità che separa le subculture politiche italiane, e la conseguente tendenza degli attori politici a non riconoscersi in valori etico-politici comuni, preconditione per qualsiasi svolta del nostro sistema istituzionale.

3.3. La legge n. 270/05.

Abbiamo descritto gli effetti ascrivibili al previgente sistema elettorale: innanzitutto la parziale semplificazione del quadro politico, con il formarsi di due grandi schieramenti dei quali è chiaro, prima del voto, sia il progetto politico che il leader che intenderà perseguirlo e che, per quanto eterogenei e articolati al loro interno,

¹¹⁰ È da registrare infatti un diffuso utilizzo di tale tradizionale strumento di controllo della maggioranza, frequentemente impiegato per approvare singoli provvedimenti, anche a prescindere dalla sua attinenza con il programma di governo, che ne potrebbe giustificare l'adozione, così da assumere la configurazione di una sorta di procedura speciale di approvazione dei disegni di legge.

¹¹¹ M. OLIVETTI, *Appunti sulle trasformazioni della forma di governo italiana*, cit., p. 14, afferma che se da un lato lo strumento della Commissione deliberante presenta l'indubbio vantaggio di velocizzare le decisioni su cui vi sia largo consenso, altrettanto positivo è il suo ridimensionamento, poiché da esso ne deriva una più chiara distinzione di responsabilità tra maggioranza e opposizione.

¹¹² Rimane infatti aperta l'esigenza di uno statuto dell'opposizione; l'innalzamento dei *quorum* per i procedimenti di revisione costituzionale e l'istituzione di commissioni di controllo e di inchiesta che non si rendano disponibili alla sola maggioranza politica contingente; così S. PRISCO, *"Il Governo di coalizione" rivisitato*, in Scritti in onore di Gianni Ferrara, G. Giappichelli, 2005. L'autore sottolinea inoltre l'opportunità di affidare la durata dei governi e la stabilità delle alleanze di sostegno, non a norme giuridiche *ad hoc*, ma a consolidate convenzioni, quali specchio di una più matura cultura politica. Pertanto, egli considera meno forzante far evolvere la nostra forma di governo parlamentare verso Berlino anziché Westminster.

hanno comunque determinato un modo nuovo di intendere la competizione elettorale; in secondo luogo, e conseguentemente, l'instaurarsi di una vera alternanza delle forze politiche al governo, tutte legittimate a far parte dei governi. Altro aspetto da rilevare è la decisività del voto dell'elettore e la costruzione di un rapporto più diretto tra gli eletti e il corpo elettorale, determinato dall'introduzione del collegio uninominale, il quale ha spinto i partiti a unire i loro simboli su un unico candidato in una logica di cooperazione e non di concorrenza.

Ne abbiamo esaminato anche gli esiti critici: l'adozione del sistema elettorale quasi maggioritario ha dato luogo ad un anomalo bipolarismo, di tipo "costrittivo", "coatto"¹¹³, atteso il modo in cui è stato costruito e poi si è evoluto; non ha superato l'elevato grado di frammentarietà all'interno di ciascuno schieramento¹¹⁴, e l'accesa rivalità tra le componenti interne alle coalizioni, così degenerando nel particolarismo degli interessi; ha provocato una dialettica maggioranza-opposizione contraddistinta da una dinamica eccessivamente contrappositiva. Dal punto di vista tecnico, liste civetta (con elusione dello scorporo) e desistenze e alleanze dissimulate, hanno rappresentato grossi limiti nel funzionamento auspicato della formula. Infine, le prime due prove di quel sistema non hanno assicurato la stabilità governativa, vista la formazione di due governi e lo scioglimento anticipato verificatosi nella XII legislatura, nonché i 4 governi che si sono succeduti nel corso della XIII legislatura.

Sappiamo che gli strumenti tecnici con cui si trasformano i voti in seggi hanno una forte valenza politica, e le regole che ne derivano non sono in sé buone o cattive; spesso bontà o cattiveria dipendono da fattori esterni, quali il contesto politico ove

¹¹³ M. VILLONE, in AA. VV., *Quale riforma elettorale serve al paese?* Seminario organizzato da ASTRID, Roma, 28/05/2007; G. FERRARA, *Ricostruire la rappresentanza politica*, in *La riforma elettorale*, Firenze, 2007, p. 221. L'autore sottolinea l'irragionevolezza nell'imporre vincoli stringenti attraverso l'ingegneria istituzionale, volti ad introdurre un bipolarismo che altrove si è realizzato per naturale sviluppo del sistema politico.

¹¹⁴ Ad avviso di L. CARLASSARE, *Maggioritario*, cit., la prova che la svolta maggioritaria non abbia affatto raggiunto gli obiettivi proclamati, ossia la riduzione della frammentazione, l'unicità della *leadership*, la tenuta della maggioranza, sta nel tentativo, poi fallito, di riforma costituzionale da parte del centro destra, che confermerebbe l'errato convincimento di poter incidere sul sistema politico, mediante i soli congegni elettorali.

esse operano, caratterizzato dal numero di partiti esistenti, dal loro grado di coesione, dal loro radicamento territoriale¹¹⁵.

Pertanto, può dirsi sicuramente fondata l'esigenza di rivedere il precedente meccanismo elettorale, andandolo a perfezionare nei punti di maggiore sofferenza mostrati durante la sua applicazione. Ma, in quale direzione era opportuno guardare per procedere ad una modifica della legge elettorale? La soluzione legislativa introdotta nel 2005, pur rappresentando, per certi aspetti, un brusco cambio di direzione rispetto alla precedente normativa¹¹⁶, rappresenta una sorta di chiusura del cerchio rispetto alla torsione monocratica che si è già registrata in ambito locale, dove la formula elettorale di base è sempre rimasta di natura proporzionale¹¹⁷.

¹¹⁵ Come si è tentato di chiarire, è evidente che i Costituenti, in piena scienza e coscienza, hanno ritenuto un sistema proporzionale puro un "buon" sistema elettorale, nella misura in cui avrebbe consentito, come poi è stato, l'accesso alla rappresentanza a tutte le forze politiche, anche quelle "estreme", al fine di istituzionalizzare il conflitto ideologico e sociale. Lo stesso sistema diventerebbe però non adeguato, quando l'esigenza di pacificazione si è fatta meno impellente, e valori primari sono diventati la governabilità, la scelta diretta del governo, la restituzione "dello scettro al suo principe", da sottrarre ai partiti.

¹¹⁶ Risulta però controverso parlare di un effettivo ritorno ad un sistema proporzionale: S. FOLLI, *Un modello destinato a consumare il bipolarismo*, Il Sole 24 Ore, 15/12/2005, rileva che la legge segni un passo indietro ed un ritorno alle maggioranze variabili della c.d. Prima Repubblica; secondo R. BALDUZZI E M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, AIC., 2/3/2006, il vero stravolgimento non starebbe tanto nella rinuncia al metodo maggioritario, quanto nell'abbandono della logica uninominalistica e la conseguente impossibilità per gli elettori di scegliere direttamente i candidati, cui fa da contraltare una eccessiva attribuzione di potere in capo ai partiti. Gli autori sottolineano inoltre anche la differenza di metodo nel procedimento di adozione con la precedente legge del 1993: al carattere etero diretto delle riforme elettorali del 1993, vista la pressione dello strumento referendario sia per la legislazione nazionale sia per le amministrazioni comunali (legge n. 81 del 1993), si accompagnò anche l'ampiezza delle maggioranze parlamentari che l'approvarono. Pertanto, la legge n. 270 risulterebbe, nelle modalità e nei tempi di approvazione, assimilabile alle "lois de combat", la legge n. 148/953 e la legge francese n. 519 del 1951, (la quale come premio prevedeva l'assegnazione della totalità dei seggi, a livello circoscrizionale, alla coalizione che raggiungesse la maggioranza assoluta nella circoscrizione), fermo restando che entrambe le leggi degli anni cinquanta prevedevano che il premio scattasse solo in presenza di una maggioranza assoluta di voti già conseguita dalle coalizioni.

¹¹⁷ Così C. ACOCELLA – G. FERRAIUOLO, *Formule e vicende elettorali della Provincia. Rappresentanza e stabilità nella circolazione dei modelli*, cit., p. 595. Gli autori, dopo aver sottolineato il tratto di continuità che lega il sistema nazionale a quello relativo agli enti locali, ne segnalano poi le disomogeneità, che riguardano la struttura delle votazioni tra i diversi livelli di governo: voto di lista bloccato per il livello nazionale, voto uninominale di collegio per le province, voto di preferenza per i comuni. R. D'ALIMONTE, *Un modello italiano c'è: proporzionale e premier forte*, Il Sole 24 Ore, 8/3/2007, individua un vero e proprio modello italiano, sorto con la legge c.d. Ciarra n. 81 del 1993, contraddistinto da due caratteristiche: sistema elettorale con premio di maggioranza e soglie di accesso basse, elezione diretta del capo dell'esecutivo con contemporaneo rafforzamento di suoi poteri a scapito delle assemblee legislative. L'autore sottolinea come «elezione diretta del sindaco e premio di maggioranza si sono dimostrati incentivi istituzionali molto efficaci nel favorire la formazione di coalizioni pre-elettorali e, quindi, una competizione bipolare all'interno di un sistema partitico molto frammentato», così da garantire una certa governabilità in un contesto partitico frammentato. Il modello, pur con alcune varianti, si estende prima in ambito regionale e poi nazionale. R. BALDUZZI E M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, cit., rilevano comunque delle differenze significative nella disciplina di collegamento in coalizioni di cui alla l. 270/05

Tuttavia, era opportuno stravolgere totalmente il precedente meccanismo?¹¹⁸ E soprattutto, era corretto procedere alla modifica delle regole della competizione elettorale in una situazione di totale dissenso della minoranza parlamentare e per di più con la contrarietà di buona parte degli studiosi¹¹⁹? È fuor di dubbio che la tecnicità elettorale, benché di per sé neutra, sia estremamente delicata ed essenziale per la democrazia, in quanto snodo vitale che incide sul rapporto tra cittadini e istituzioni, e sul modo in cui il popolo esercita la propria sovranità; allora, sicuramente si potrà cambiare il sistema elettorale, ma poiché si è vicini al cuore delle regole democratiche, va fatto con moderazione e ponderazione, adottando tutte le cautele del caso, avendo chiari gli obiettivi e rendendoli chiari all'opinione pubblica, facendo precedere qualsiasi scelta da una profonda riflessione sui difetti del sistema in quel momento vigente¹²⁰. E correttezza costituzionale vuole che il procedimento di approvazione di una legge elettorale veda non solo l'esclusione della questione di fiducia, ma anche lo svolgimento di un adeguato confronto in aula, con appropriati tempi di riflessione e una corretta dialettica parlamentare¹²¹, in particolare quando il sistema elettorale vigente contenga

e quella delle leggi elettorali degli enti locali: nella prima ipotesi risulterebbero i partiti, che si collegano tra loro, gli artefici delle coalizioni da loro formate; nelle elezioni amministrative, invece, il *dominus* risulterebbe il candidato al vertice monocratico dell'ente, anche perché le liste si collegano a lui e non tra di loro.

¹¹⁸ Secondo F. LANCHESTER, *Le elezioni del 2006 sotto "osservazione"*, Federalismi.it, n. 5/2006, la radicale innovazione ad appena 13 anni dal precedente intervento «non ha precedenti in democrazie "stabilizzate" e conferma che la crisi di riallineamento del sistema dei partiti, seguita a quella di "regime" non si è ancora risolta».

¹¹⁹ Cfr. AA. VV., *Le prospettive di riforma della legge elettorale*, Seminario di Studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi", Firenze, 28/05/2007; AA. VV., *Riforme istituzionali: la legge elettorale, la forma di governo*, Seminario, Firenze, 25/09/06, Presidenza del Consiglio Ministri, Dipartimento delle riforme istituzionali; AA. VV., *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, Seminario promosso da 14 fondazioni, Roma, 14/07/2008; Appello dei giuristi ai Senatori in merito al d.d.l. in materia di "Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica", Astrid; V. ONIDA, *Sistema contraddittorio*, Il Sole 24 Ore, 14/10/2005; Id., *I guai della legge elettorale. Cancellati sia il voto di coalizione sia la scelta dei singoli candidati*, Il Sole 24 Ore, 20/12/2005; G. ZAGREBELSKY, *Una riforma del voto irrazionale e incostituzionale*, La Repubblica, 25/10/2005; G. AMATO, *Una legge folle, un'ottima risposta politica*, Europa, 30/11/2005; L. ELIA, *Il voto rischia di essere delegittimato*, Europa, 29/11/2005; M. VILLONE, *Ultimo atto. Poco proporzionale, molto incostituzionale*, La rinascita della sinistra, 2/12/2005; M. LUCIANI, *I pericoli delle riforme di comodo*, La Stampa, 28/10/2005; L. SALVIA, *No dei giuristi al nuovo sistema di voto: sbarramento e premio violano la Carta*, Corriere della Sera, 5/10/2005. Risulterebbero pertanto fondate le preoccupazioni di chi ha letto nella forte determinazione con la quale il progetto di legge è stato prima proposto e poi approvato, il tentativo di rimediare ad una situazione elettorale svantaggiosa; in tal senso, tra i molti, cfr. A. MANZELLA, *Il trucco finale contro la democrazia*, La Repubblica, 15/09/2005.

¹²⁰ Cfr. T. GROPPI, *Carta stracciata*, L'Unità, 5/10/2005.

¹²¹ Studiosi e osservatori (cfr. nota n. 118) hanno da subito segnalato una questione di metodo: oltre alle ragioni di opportunità e lealtà costituzionale, condivise un po' da tutti, le quali impongono che la

elementi distorsivi della rappresentanza per cui la maggioranza dei seggi non esprime la maggioranza dei voti¹²²: ciò consentirebbe di superare la questione del quando assumere decisioni in merito alla modifica della disciplina elettorale, atteso che ogni intervento di modifica in tempi assai prossimi alla scadenza elettorale, che non sia largamente condiviso, finirebbe con l'apparire piegato a mere strumentalizzazioni di parte¹²³.

materia elettorale resti in un'area più ampia di quella delimitata dall'indirizzo politico di maggioranza, e che pertanto, pur se non costituzionalizzata, veda condivise con l'opposizione parlamentare almeno le opzioni di fondo in una materia "sostanzialmente costituzionale", c'è chi ha riscontrato una violazione di precetti costituzionali: una prima lesione sarebbe ricavabile in via interpretativa dal combinato disposto degli artt. 3 e 49 cost., per cui anche i cittadini rappresentati in Parlamento dai partiti di opposizione hanno diritto di partecipare al procedimento decisionale di una legge sulle elezioni politiche; così S. POMODORO, *Leggi sulle elezioni politiche, anche il "metodo" è incostituzionale*, Europa, 25/10/2005. Di anomalie nel procedimento di approvazione della legge, per una possibile violazione del principio di indefettibilità dell'esame in Commissione di cui all'art. 72 Cost., attesa la sostituzione integrale del testo base adottato precedentemente in Commissione da parte di due maxi emendamenti - per cui mancherebbe un progetto di legge autonomamente presentato e una relazione che spiegasse modalità e finalità della riforma - parla P. CACOPARDO, *I profili procedurali dell'iter di approvazione della nuova legge elettorale: un'occasione per riflettere sul nodo gordiano dell'obbligatorietà del preventivo esame in commissione*, in *Rassegna Parlamentare*, 4/2006, pp. 1003 e ss., secondo cui, pur sforzandosi di comporre a sistema la disciplina costituzionale di cui all'art. 72 comma 1 Cost., con la disciplina regolamentare - l'art. 44 comma 3, R.S. prevede l'interruzione dell'istruttoria in Commissione, per accelerare i tempi di accesso dei disegni di legge in Aula, anche senza relazione - risulterebbe necessario «un nuovo supplemento di istruttoria in Commissione, nell'ipotesi di maxi emendamenti integralmente sostitutivi dell'intero testo originario». Senza dimenticare che la tecnica del maxi emendamento, laddove trasforma molti articoli in singoli commi, sembrerebbe violare la votazione articolo per articolo di cui all'art. 72 Cost..

Per quanto concerne l'esigenza di un consenso generale, D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia*, cit., p. 312, fa osservare che sebbene sia opportuno politicamente, questa non deve trasformarsi in un vincolo ostativo, così da vulnerare il principio maggioritario in ragione di un improbabile principio unanimitario: restando fermo che l'indispensabile limite al principio maggioritario rimane la garanzia delle minoranze, ad avviso dello studioso ciò che conta, e che meglio tutela le stesse minoranze, è che la formula elettorale sia competitiva, e lo è ogni formula che «non predetermina l'impossibilità che una minoranza diventi maggioranza», a prescindere da quanto ampio sia il consenso nella scelta. Sulla stessa linea si colloca A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, in ASTRID, *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze 2007, pagg. 278-295, secondo cui «esistono temi sui quali generalmente si ammette che non si possa decidere a maggioranza [...] ma non pare davvero che questo sia il caso delle norme elettorali, le quali hanno una funzione meramente strumentale all'attività politica svolta dai vari gruppi [...] e che conseguentemente a ciò recepiscono mere soluzioni tecniche del problema di come trasformare i voti in seggi o in deliberazioni di vario tipo». Così pure G. PASQUINO, *Norma partigiana? Non c'è scandalo*, *Il Sole 24 Ore*, 15/11/2005, secondo cui «le riforme elettorali si fanno quando ci si riesce. Vengono prevalentemente fatte da una maggioranza parlamentare che persegue intenti partigiani».

¹²² Da ciò dovrebbe derivare un principio generale per cui le deliberazioni parlamentari relative alle "regole del gioco" andrebbero assunte non a maggioranza semplice, ma qualificata, così G. ZAMPAGNI, *I Sistemi elettorali in Italia*, in M. OLIVIERO e M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, cit., p. 289 ss.

¹²³ Come autorevolmente segnalato, evitare di approvare una riforma elettorale sul finire della legislatura, che non garantirebbe una legislazione "neutra" e non condizionata da logiche di convenienza di parte, rappresenterebbe una regola che «forse trascende la natura di norma di semplice correttezza costituzionale»; in P. BARILE-E. CHELI-S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, VIII ed., 1998, p. 117. Del resto, è noto che il Consiglio d'Europa, attraverso la Commissione per la democrazia attraverso il diritto, ha approvato nel 2003 il "Codice di buona condotta elettorale", secondo cui assicurare un corretto svolgimento delle elezioni implica una certa stabilità della legge elettorale, garantita

Ma i fatti dicono che la maggioranza di governo nel corso della XIV legislatura ha sostenuto fino in fondo le ragioni del cambio di legge elettorale, così che il 21 dicembre del 2005 è stata promulgata¹²⁴ la nuova legge elettorale per l'elezione della Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica¹²⁵.

dal non essere modificata nell'anno che precede le elezioni e dall'essere trattata a livello costituzionale o comunque ad un livello superiore di quello ordinario; cfr. in tal senso F. CAPORILLI, *La stabilità della legge elettorale ed i principi fondamentali del patrimonio elettorale europeo*, AIC, 1/2/2006.

D'altro canto si fa pure osservare che l'approvazione di una nuova legge elettorale ad inizio legislatura pure potrebbe delegittimare le Camere elette con il sistema che si intende modificare: ciò farebbe sorgere una regola non scritta per cui le riforme elettorali si debbono fare a metà legislatura, il che pare assai poco convincente.

Sul punto, va qui detto che c'è chi, come G. TARLI BARBIERI, *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, Democrazia e diritto, 2006, pp. 29 ss., fa rilevare la natura di atto giuridicamente non vincolante del Codice di buona condotta, e pertanto l'impossibilità di farne derivare l'incostituzionalità di leggi con esso configgenti; e chi come N. ZANON, *Riflessioni disincantate sulla riforma della legge elettorale*, in AA. VV., *Riforme istituzionali: la legge elettorale, la forma di governo*, Seminario di Firenze, cit., il quale rivendica la piena autonomia decisionale di ciascuno Stato sul quando decidere di cambiare la legge elettorale, anche perché, a suo avviso, non vi sarebbe alcuna prova che si agisca sotto il c.d. "velo d'ignoranza" ad inizio legislatura, attesa la capacità dei partiti di calcolare i rapporti di forza tra i vari schieramenti in qualsiasi momento.

¹²⁴ Ad avviso di G. TARLI BARBIERI, *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, cit., l'unica strada praticabile per esperire un sindacato di costituzionalità sulla legge 270 del 2005, sarebbe stato l'esercizio del potere di rinvio in sede di promulgazione da parte del Capo dello Stato, anche perché, secondo dottrina – cfr. R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Il presidente della repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 334 - il Quirinale ha da intervenire a garanzia del rispetto delle regole costituzionali relative agli assetti istituzionali, mentre il Giudice delle leggi si rivolge essenzialmente a tutela dei diritti fondamentali. Ma quel potere nel caso di specie non fu esercitato.

È nota la difficoltà sul sindacato di costituzionalità di questa materia, tant'è che alcuni autori parlano di "zona d'ombra" se non di "zona franca" del sistema di giustizia costituzionale; in quanto è assai improbabile che gli organi preposti delle Camere, cui la Costituzione affida la verifica dei poteri (art. 66 Cost.), pongano in discussione una legge elettorale da cui deriva la legittimazione dei parlamentari stessi. Sul punto vedi la approfondita analisi di A. PERTICI e E. ROSSI, *La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale alla Corte costituzionale e gli effetti della sua eventuale sospensione*, Forum Quad. cost., 23/1/2006, secondo cui rimarrebbe poco agevole l'impugnazione in via diretta da parte di una regione, atteso che non risulterebbe vi sia lesione diretta o indiretta di specifiche competenze attribuite dalla Costituzione alle regioni stesse - come richiede la sent. n. 287/2004 C.C. perché possa agire – tuttavia la sent. n. 276/91 C.C. aprirebbe uno spiraglio per la regione Valle d'Aosta, per i voti non conteggiati ai fini del premio di maggioranza, poiché essa prevede la possibilità di ricorso regionale avverso la legge statale, potendo chiedere la verifica di ragionevolezza ex art. 3 Cost., «quando la legge statale provvede in qualsiasi materia ... assumendo come criterio il territorio e introducendo una disciplina differenziata in riferimento a una parte di esso». Ad avviso di P. CARNEVALE, *Può il giudizio di ammissibilità sulle richieste di referendum abrogativo divenire la sede del controllo di costituzionalità sulla legislazione elettorale?*, cit., il Giudice costituzionale ben può assumere le vesti di giudice *a quo* di una questione di legittimità costituzionale relativa ad una disposizione inclusa nei quesiti referendari, situazione venutasi a creare per i referendum Segni-Guzzetta, ma che come noto, non ha determinato la reazione della Consulta nei termini sopra indicati; sulla stessa linea M. CROCE, *"Se non ora, quando?" Sui possibili vizi di costituzionalità della legge elettorale (e sui possibili modi per farli valere)*, in *Astrid-Rassegna* n. 62/2007. E. PALUMBO, *La via referendaria per tornare alla legge Mattarella*, Forum Quad. cost., 5/7/2011, osserva come le sentenze nn. 15 e 16 del 2008 darebbero per acquisito che «il connotato squisitamente politico delle leggi elettorali esclude la possibilità che la Corte si pronunci di sua iniziativa sulla loro costituzionalità, quasi in attuazione di una tacita intesa circa l'insindacabilità costituzionale delle scelte parlamentari in materia»; il che sarebbe a suo avviso difficilmente accettabile, sia per l'importanza che la legge elettorale riveste in una democrazia

Per quanto concerne il contenuto e il meccanismo di funzionamento della nuova normativa, il sistema¹²⁶ prevede il riparto dei seggi con formula proporzionale, con

rappresentativa, sia perché la materia elettorale è pur sempre oggetto di legge ordinaria che può essere approvata a maggioranza semplice, nonostante incida sull'elettorato attivo e passivo, che è materia di tutela costituzionale.

¹²⁵ La legge n. 270/2005, pubblicata sulla G.U. n. 303 del 30 dicembre 2005, discende da due maxi emendamenti, il n. 1.500 e n. 2.500 (Camera dei deputati, XIV Legislatura, Resoconto della I Commissione permanente, 14 settembre 2005), presentati in Commissione Affari costituzionali alla Camera il 13 settembre del 2005 dai gruppi di maggioranza, con l'obiettivo di modificare radicalmente un testo base in precedenza adottato dalla Commissione stessa, a sua volta risultato dell'unificazione di precedenti disegni di legge che intendevano introdurre alcune modifiche marginali alle leggi elettorali allora vigenti, quali l'abolizione dello scorporo, e l'introduzione della preferenza per l'attribuzione del 25% dei seggi in quota proporzionale. Dopo l'approvazione dei due maxi emendamenti, durante un rapido esame in Commissione, il relatore del testo unificato presentava alcuni sub emendamenti approvati contestualmente dalla commissione, che gli conferiva mandato a riferire in Aula. Il 29 settembre l'Assemblea della Camera avviava l'esame del provvedimento. Il 13 ottobre la Camera approvava il disegno di legge, dopo averlo emendato in più parti, con 323 voti favorevoli, 6 contrari e 6 astenuti, con il centro-sinistra che in segno di protesta non partecipò al voto finale. Trasmesso al Senato, il disegno fu esaminato e approvato nell'identico testo licenziato dalla Camera, nella seduta del 14 dicembre 2005, con 160 voti favorevoli (centro-destra e minoranze linguistiche), 119 voti contrari (centro-sinistra) e 6 astenuti, a fronte di una maggioranza assoluta pari a 162 voti. La legge n. 270 modifica più parti del Testo Unico delle norme per l'elezione della Camera dei deputati approvato con d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361, e del Testo Unico delle norme per l'elezione del Senato della Repubblica di cui al d. Lgs. 20 dicembre 1993 n. 533.

Per i primi commenti alla nuova legislazione elettorale si veda tra i tanti S. PRISCO, *La nuova legge elettorale per le Camere tra profili di incostituzionalità e prospettive di rimodellamento del sistema politico*, AIC, 27/04/2006; C. PINELLI, *Riforma elettorale e riassetto delle coalizioni*, Riv. Italiani Europei, n. 3/2006; R. BALDUZZI, M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale*, cit.; G. TARLI BARBIERI, *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, cit.; T. E. FROSINI, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?*, cit.; A. PERTICI, E. ROSSI, *La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale alla Corte costituzionale e gli effetti della sua eventuale sospensione*, cit.; S. CECCANTI, *I "nuovi" sistemi elettorali: regolarità, anomalie, utilizzazioni previste e imprevedute*, Federalismi, n. 19/2005; Id., *Nuova legge elettorale e riforma costituzionale. La coerenza c'è, ma non è una virtù*, Quad. Cost., n. 1/2006; P.L. PETRILLO, *La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato*, AIC, 1/2/2006.

¹²⁶ In dottrina la legge è stata qualificata come proporzionale con sistema bipolare (A. D'ANDREA, *Partiti politici ed evoluzione della forma di governo nell'ordinamento italiano*, cit.), come non maggioritaria (A. GIGLIOTTI, *Pro e contro delle nuove leggi elettorali per la Camera e il Senato*, AIC, 134/2006); come maggioritaria di coalizione con rappresentanza delle minoranze (A. AGOSTA, *Audizione Senato in ordine all'interpretazione dell'art. 17 d. lgs. n. 533 del 1993*, del 28/11/2006).

L'art. 1, comma 5, della legge n. 270, ha inserito il noto art. 14-bis nel d.P.R. n. 361/1957, in base al quale, i partiti o i gruppi politici possono allearsi tra loro in una coalizione, ovvero concorrere da soli; al momento del deposito dei contrassegni, essi depositano, qualora "si candidano a governare", il programma elettorale in cui è indicato il capo unico della coalizione ovvero il capo del gruppo o partito politico, facendo "salve" le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'articolo 92, secondo comma, della Costituzione. Tale disposizione trovava più completo esito nelle modifiche, poi respinte dal corpo elettorale, della seconda parte della Costituzione approvate a maggioranza assoluta dal centro destra a fine 2005, in cui si stabiliva che "Il Presidente della Repubblica, sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati, nomina il Primo ministro".

Secondo le nuove norme i 630 seggi della Camera sono così ripartiti: 12 sono eletti nella circoscrizione Estero, per i quali vale il sistema di elezione proporzionale previsto dalla legge 27 dicembre 2001 n. 459, 1 nella circoscrizione Valle D'Aosta, per il quale vale il sistema elettorale maggioritario a turno unico previsto dall'art. 47 dello Statuto speciale, l. cost. n. 4/1948; i restanti 617 in 26 circoscrizioni di cui 13 coincidono con altrettante regioni, 3 rientrano nella regione Lombardia e 2 nelle regioni Piemonte, Veneto, Lazio, Campania, Sicilia.

La legge in questione modifica anche la disciplina relativa alla presentazione delle candidature; in tre casi, previsti dall'art. 18 *bis*, non è infatti necessaria la sottoscrizione delle liste da parte di un determinato

due correttivi significativi: un premio di maggioranza eventuale e di entità variabile - che scatta solo se nessuna lista o coalizione consegua più di 340 seggi alla Camera, ovvero più del 55% dei seggi assegnati alla circoscrizione per il Senato - e soglie di sbarramento¹²⁷ per le coalizioni e per le liste, calcolate su base nazionale per la Camera e su base regionale per il Senato¹²⁸.

Per quanto riguarda la distribuzione dei seggi alla Camera, questa prevede due distinte fasi: nella prima l'Ufficio centrale nazionale ripartisce i seggi in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna lista indipendente e dalle singole coalizioni, tenendo conto, per queste ultime, anche dei voti delle liste ad esse interne che non abbiano superato la soglia del 2%. Dopo questo riparto provvisorio dei seggi, si procede alla seconda fase, per verificare se una lista indipendente o una coalizione abbia ottenuto più o meno di 340 seggi, pari al 55% dei 617 seggi da assegnare. Nel primo caso, il riparto dei seggi, fatta salva l'applicazione delle soglie di sbarramento, è effettuato con lo stesso metodo proporzionale già previsto dalla legislazione del 1993 per la parte proporzionale: ossia attraverso il calcolo dei quozienti naturali interi - pari ai voti validi diviso i seggi totali - e dei più alti resti. Nel secondo caso, alla lista indipendente o alla coalizione che abbia conseguito la

numero di elettori: 1) per i partiti o i gruppi politici costituiti in gruppi parlamentari in entrambe le Camere "all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi"; 2) per i partiti o i gruppi politiche che a) si presentano in coalizione con almeno 2 partiti che hanno costituito gruppi parlamentari in entrambe le Camere all'inizio della legislatura, e b) abbiano ottenuto almeno 1 seggio alle ultime elezioni per il Parlamento europeo purché si presentino con l'identico contrassegno delle elezioni europee; 3) per i partiti o i gruppi politici rappresentanti minoranze linguistiche che abbiano conseguito almeno 1 seggio alle ultime elezioni politiche alla Camera o al Senato. Tutto ciò sembrerebbe penalizzare quelle forze politiche nuove, come La Rosa nel pugno, tenute a raccogliere le firme per la presentazione delle liste elettorali e a depositarle un mese prima rispetto alle formazioni già presenti sullo scenario politico; sul punto cfr. M. MEZZANOTTE, *Regole elettorali e principio di uguaglianza. Il caso della Rosa nel pugno*, *Federalismi*, n. 2/2006; M. AINIS, *Addio regole. È il far west elettorale*, *La Stampa*, 23/1/2006.

¹²⁷ In particolare, l'art. 1 comma 12 della l. 270/05 modifica l'art. 83 del T.U. 361/57, per cui alla Camera accedono al riparto dei seggi, rispettivamente: le liste non coalizzate che abbiano conseguito almeno il 4% dei voti validi su base nazionale; le coalizioni che abbiano conseguito, sommando tutti i voti delle liste che la compongono, almeno il 10% dei voti su base nazionale e che includano almeno 1 lista che abbia conseguito almeno il 2% dei voti validi su base nazionale. Nell'ambito delle coalizioni che soddisfino tali requisiti, accedono al riparto dei seggi solo quelle liste che abbiano conseguito almeno il 2% dei voti validi su base nazionale. Tra tutte le liste escluse al riparto dei seggi, accede comunque al riparto la lista "miglior perdente", ossia quella che, tra le liste che abbiano conseguito meno del 2% dei voti, risulta essere la più votata. Sono comunque ammesse al riparto dei seggi le liste rappresentative di minoranze linguistiche che abbiano ottenuto, nella circoscrizione compresa in una regione il cui statuto speciale le riconosce, almeno il 20% dei voti.

¹²⁸ Risulta evidente che, date le basse soglie di sbarramento previste, potenzialmente potrebbe scattare un premio anche decisamente elevato in termini di seggi, come segnalato dalla stessa Corte Costituzionale con sentt. n. 15 e 16 del 2008 (cfr. § 2).

maggioranza relativa dei voti validi su base nazionale, si assegna un premio pari alla differenza, così da consentire comunque di raggiungere quota 340 seggi: più seggi mancano alla soglia, più distorsivo sarà l'effetto del premio sulla ripartizione proporzionale dei voti, in danno alle liste che non partecipano ai benefici del premio.

Anche per il Senato le modifiche sono state sostanziali, visto che scompare il sistema maggioritario e la previsione di collegi uninominali: i seggi sono ripartiti tra liste di candidati concorrenti in ragione proporzionale¹²⁹, secondo la tecnica dei quozienti interi e dei più alti resti, salvo che nessuna lista o coalizione abbia conseguito, ad una prima attribuzione, il 55% dei seggi previsti per la regione considerata, e nel rispetto, anche in questa circostanza, di diverse soglie di sbarramento; in caso contrario scatterebbe l'attribuzione di un premio di maggioranza su base regionale¹³⁰.

Va qui rilevato, che la legge 270/05 non apporta alcuna modifica alla c.d. legislazione di contorno, restando invariata la disciplina relativa ai rimborsi elettorali, ai limiti e pubblicità delle spese elettorali; pertanto, pur essendo modificata la formula, la restante normativa fa riferimento a collegi uninominali e candidati di collegio¹³¹.

¹²⁹ Alla luce dell'art. 57 Cost., il Senato è eletto su base regionale; i 315 seggi elettivi sono ripartiti 6 per la circoscrizione Estero, per la quale si applica il sistema elettorale proporzionale previsto dalla legge 27 dicembre 2001 n. 459, 1 per la Valle D'Aosta, 7 al Trentino Alto Adige, e i restanti 301 in 18 circoscrizioni coincidenti col territorio delle 18 regioni, sulla base del censimento della popolazione residente. Per quanto riguarda la presentazione delle liste e delle candidature, il Testo Unico per l'elezione del Senato rinvia al T.U. Camera; resta fermo il divieto di presentare i medesimi candidati contemporaneamente alla Camera e al Senato.

¹³⁰ Per quanto concerne l'attribuzione dei seggi, accedono al riparto dei seggi le liste non coalizzate che abbiano conseguito almeno l'8% dei voti validi su base regionale; le coalizioni che abbiano conseguito, sommando i voti di tutte le liste che la compongono, almeno il 20% dei voti su base regionale e siano composte da almeno 1 lista che abbia conseguito almeno il 3% dei voti validi su base regionale. Nell'ambito delle coalizioni che soddisfino tali requisiti, i seggi vengono attribuiti solo a quelle liste che abbiano conseguito almeno il 3% dei voti validi su base regionale. Qui non è previsto quello stesso meccanismo di "recupero del miglior perdente" previsto alla Camera. In ciascuna regione il premio pari al 55% dei seggi disponibili scatterà a favore di quella lista o coalizione che risulti maggioritaria rispetto alle altre liste o alle altre coalizioni a livello regionale, se nessuna di queste abbia conseguito, ad un riparto dei seggi provvisorio, almeno il 55% dei seggi disponibili. Fa eccezione il Molise, dove i due seggi sono assegnati, ex art. 17 bis del T.U. Senato - introdotto dall'art. 4, comma 9, della legge 270/2005 - con metodo proporzionale, senza previsione di alcun premio e fermo restando le soglie di sbarramento, la Valle d'Aosta, il cui unico seggio è assegnato con il *plurality*, e il Trentino Alto Adige, dove 6 seggi sono attribuiti con il maggioritario e collegi uninominali e 1 con recupero proporzionale.

¹³¹ Alcune modifiche sono state apportate dalla legge n. 22 del 27/01/2006 di conversione in legge del d.l. n. 1 del 3/01/2006, dove per le elezioni del 2006 è stato dimezzato il numero delle sottoscrizioni

3.3.1. *Le disfunzioni della nuova legge e i suoi effetti sul sistema politico-partitico.*

L'abbandono dei collegi uninominali e il passaggio allo scrutinio di lista con premio di maggioranza ha prodotto effetti sul sistema dei partiti: se l'elemento di continuità è riscontrabile nella stabilizzazione di una meccanica bipolare e competitiva, la discontinuità sta nel rafforzamento dell'autonomia partitica a fronte di una contestuale riduzione dell'istituzionalizzazione delle coalizioni, poiché quell'abbandono «ha fatto venir meno la fusione dei bacini elettorali dei partiti»¹³², e quindi un forte sostegno coalizionale. La frantumazione delle alleanze è incentivata sia dalla combinazione delle soglie di sbarramento - inferiore rispetto alla clausola del 4% prevista dalla disciplina del 1993 - che alla Camera consente l'accesso al riparto dei seggi anche alla lista “miglior perdente”, che dalla possibilità di presentare le c.d. liste cartello, costituite dai partiti minori proprio allo scopo di aggirare gli sbarramenti¹³³. È importante sottolineare che la l. 270 del 2005 prevede che il premio venga attribuito sulla base dei voti conseguiti dalle liste coalizzate, tenendo conto anche dei voti delle liste sotto soglia. Ciò determina due effetti: ai fini del premio e della vittoria elettorale, rimane conveniente aggregare più soggetti politici possibili, a prescindere dalla distanza ideologica che li caratterizza; in secondo luogo, si amplifica il potere di ricatto delle liste minori, anche sotto soglia, le quali “negozano” i loro voti, comunque utili, in cambio di qualche posizione

necessarie alla presentazione delle liste, e in generale si è tentato di allineare le disposizioni sul finanziamento delle campagne elettorali alla nuova legge elettorale, aumentando i tetti di spesa per i candidati e le liste.

¹³² R. CHERCHI, *La forma di governo all'alba del XXI secolo: dalle coalizioni ai partiti?* in M. SCUDIERO (a cura di) *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, cit., p. 501. Sulla maggiore capacità del *plurality* di incentivare la coesione rispetto al sistema proporzionale, vedi A. BARBERA, *Fuoriuscire dalla proporzionale*, in *Il politico*, 1991, p. 211; id., *Una transizione all'indietro*, Quad. cost., 2006, p. 89 ss.; G. AMATO, *Una legge folle, un'ottima risposta politica*, cit.. In dottrina è stato comunque segnalato che, dal punto di vista della libertà di scelta dell'elettore, risulterebbe più costrittivo il precedente regime elettorale che non quello vigente, in quanto con il c.d. *Mattarellum* l'elettore «doveva limitarsi a votare il candidato selezionato, all'interno del cartello elettorale, mediante incomprensibili alchimie tra le varie forze che lo componevano», mentre invece con il sistema attuale, «potrà scegliere, all'interno della coalizione gradita, tra più partiti»; così A. VUOLO, *La legge elettorale per il Senato nel quadro del bicameralismo perfetto*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, II, Napoli, 2007, p. 774. Dello stesso avviso C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, cit..

¹³³ Nel 2006 si sono avute liste cartello sia al centro destra (lista DC- Nuovo PSI) che a centro sinistra (La Rosa nel pugno – Sdi, Insieme con l'Unione composta da Verdi e Comunisti).

“utile” per i propri *leaders* nelle liste dei maggiori partiti¹³⁴. Dunque il premio permette una maggioranza elettorale e costruisce una maggioranza in seggi, ma rende il bipolarismo artificioso, imposto dall’alto, poiché incentiva l’aggregazione ma anche l’eterogeneità nelle coalizioni, con tutti i problemi in termini di governabilità che ne derivano. La centralità garantita al partito è evidente se si guarda alla modalità di espressione del voto: non si ripristinano le preferenze e si passa ad un voto di lista c.d. bloccata. Sono note le critiche al voto di preferenza: esse sottolineano la tendenza ad alimentare il voto di scambio, a innalzare i costi in campagna elettorale, a incentivare la formazione di correnti interne ai partiti; ma la rigidità delle liste, pur manifestando alcuni aspetti positivi a livello sistemico¹³⁵, presenta alcuni profili discutibili¹³⁶, alcuni in controtendenza rispetto al precedente sistema, poiché rafforza l’autonomia partitica rispetto all’unità coalizionale, e alcuni inconvenienti di non poco conto, in quanto massimizza oltre misura il ruolo delle segreterie di partito. Se a questo si aggiunge la possibilità delle candidature plurime, si comprende quanto potere si concentra nelle mani di pochi oligarchi, i quali potranno decidere sulla base di precisi calcoli chi dovrà sedere in Parlamento, indipendentemente dalla volontà degli elettori.

Abbiamo detto delle criticità relative al metodo adottato, ma sul piano dei contenuti, la legge elettorale presenta disfunzioni e elementi di disarmonia con il testo costituzionale ancora più numerose e gravi, tant’è che, si può affermare:

- l’indicazione dell’“unico capo di coalizione” di cui all’art. 14-*bis*, comma 3, d.P.R. n. 361/57, non vincola giuridicamente, né potrebbe farlo, la nomina del Presidente del Consiglio, come si preoccupa di chiarire l’ultima periodo del

¹³⁴ La coalizione di centro destra nel 2006 ha “ospitato” 18 candidature riferibili a liste minori – DC per le autonomie di Rotondi, Il nuovo PSI di De Michelis, gli Autonomisti di Lombardo, il PRI di La Malfa, di cui 15 eletti. Allo stesso modo la coalizione di centro sinistra ha incluso 22 candidature designate da l’UDEUR di Mastella, Repubblicani europei, Socialisti, PSDI, ed altri, di cui 10 eletti. Ciò sicuramente incoraggia fenomeni di frammentazione in fase di costituzione dei gruppi parlamentari, se si considera che probabilmente gli “ospiti” non aderiranno al partito “ospitante”.

¹³⁵ Si pensi alla maggiore compattezza del partito e dei candidati attorno al programma; alla riattribuzione ai partiti della funzione di strutturazione del voto e di riaggregazione degli interessi, alla possibilità che siano rappresentati gruppi minoritari, che il sistema delle preferenze potrebbe tagliare fuori; alla tenuta dei costi in campagna elettorale; cfr. G. TARLI BARBIERI, *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, cit., p. 37.

¹³⁶ Non va sottovalutato il fatto che chi è nelle posizioni più alte in lista, per la semplice ragionevole certezza di essere eletto, così come chi occupa quelle più basse, per la ragione diametralmente opposta, probabilmente non abbia alcuno stimolo ad impegnarsi in campagna elettorale.

comma¹³⁷; e probabilmente nemmeno vincola su piano politico gli schieramenti che si aggregano attorno a quel *leader*, se solo si guarda il dispiegarsi della campagna elettorale del centro destra alle elezioni del 2006, poiché il nuovo sistema elettorale consentirebbe «una competizione interna tra i partiti della coalizione per assumerne la guida, e nella quale il partito emerso quale maggioritario nei consensi si riserverebbe di indicare, dopo le elezioni, il Presidente del Consiglio»¹³⁸;

- il fatto che le nuove leggi elettorali non contengano alcuna disposizione volta ad attuare l'art. 51 Cost., sembrerebbe configurare un'incostituzionalità per omissione;

- liste bloccate lunghe¹³⁹, implicanti uno strapotere dei vertici del partito, potrebbero porsi in contrasto con l'art. 49 Cost., che lo assume (il partito) come meramente *strumentale* alla fattiva partecipazione politica dei cittadini, e con gli artt. 56 e 57 Cost., secondo cui l'elezione delle Camere avviene a suffragio universale e *diretto*: ciò richiederebbe, in costanza di tale modalità di espressione del voto, l'approvazione con massima urgenza di una legge sui partiti, in attuazione proprio dell'art. 49 Cost., che preveda procedure trasparenti per la selezione delle candidature, in particolare per i partiti che usufruiscono di contributi pubblici. Pur riconoscendo che l'adozione del collegio uninominale a un turno di fatto, alla stregua della lista bloccata, mantenga invariate le modalità di designazione dei candidati alle elezioni che restano pur sempre nelle mani dei partiti, la differenza sta nel fatto che il collegio rende più visibile all'elettore la persona del candidato¹⁴⁰;

¹³⁷ Vedi sul punto le conclusioni del § 3.2.1. e la bibliografia lì richiamata.

¹³⁸ Cfr. G. C. PINELLI – E. STRADELLA, *Un tentativo di "analisi di impatto" della nuova disciplina elettorale*, Forum Quad. Cost., 2006.

¹³⁹ G. ZAMPAGNI, *I Sistemi elettorali in Italia*, cit., p. 279 ss., segnala come sia maggiormente criticabile non la lista bloccata in sé, peraltro diffusa, ma la lunghezza della stessa data l'eccessiva ampiezza delle circoscrizioni che «rappresenta un elemento di forte deresponsabilizzazione della rappresentanza politica, la quale non trova più effettivi e riconoscibili ancoraggi territoriali con la propria base elettorale». Vero è, sostiene l'autore, che con i collegi uninominali sicuri, allo stesso modo i partiti calavano dall'alto i loro candidati, ma il nuovo sistema, invece che rimediare «consentendo al corpo elettorale una più effettiva partecipazione nella scelta dei candidati, sembra, al contrario, aggravarle, limitando, una volta di più, gli spazi effettivi di intervento e di partecipazione in favore dell'elettore».

¹⁴⁰ Cfr. C. PINELLI, *Riforma elettorale e riassetto delle coalizioni*, cit., secondo cui la conferma è data dalla forte spersonalizzazione della competizione che ha caratterizzato la campagna elettorale del 2006, anche perché la collocazione nella lista è l'elemento chiave per una vittoria o una sconfitta certa del candidato, con ciò deprimendo il significato democratico della competizione.

Lamenta l'assenza di reale capacità rappresentativa delle Camere per via delle liste bloccate, da cui deriva «la totale assenza di soggettività della maggioranza parlamentare chiamata esclusivamente a supportare il Governo del Premier "indicato" dagli elettori», A. D'ANDREA, *La deformazione del sistema di governo parlamentare italiano. Qualche suggerimento su ciò che sarebbe utile fare, seguendo le nitide tracce di Valerio Onida*, in

- la disparità di trattamento tra i partiti in sede di presentazione delle liste, ai sensi dell'art. 18-*bis*, d. P.R. 361/57, e il conseguente trattamento privilegiato solo per alcuni partiti, imporrebbe uno scrutinio rigoroso in termini di ragionevolezza¹⁴¹;
- risulterebbe fondato il rilievo di incostituzionalità¹⁴² per l'esclusione dei voti della Valle d'Aosta ai fini dell'attribuzione del premio, per violazione del principio di uguaglianza del voto di cui all'art. 48 Cost.;
- lesione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, deriverebbe dal meccanismo delle molteplici clausole di esclusione, visto che si intende perseguire un fine, la semplificazione del quadro politico, con mezzi non adeguati allo scopo, se non addirittura in contrasto con esso¹⁴³; soglie più basse per le liste coalizzate

Scritti in onore di Valerio Onida, AIC, n. 3/2011. L'autore sottolinea inoltre come il sistema delle liste bloccate si ripercuota gravemente sul principio del libero mandato, riducendolo ad un "guscio vuoto".

¹⁴¹ È noto che la Corte, in merito alla supposta irragionevole esclusione dalle eccezioni che esonerano dalla raccolta delle firme nei confronti di nuovi partiti nati dalla fusione di forze politiche, questione sollevata dal partito La rosa nel pugno, ha dichiarato inammissibile il ricorso con ord. n. 79/2006, per la non riconducibilità dei partiti nella categoria "poteri dello Stato".

¹⁴² Sul punto cfr. C. FUSARO, *La questione dei voti della Valle d'Aosta nella legge proporzionale con premio in attesa di promulgazione*, Forum Quad. cost., 19/12/2005, che tiene distinto il caso della Valle d'Aosta dal voto dei cittadini residenti all'estero, situazione che troverebbe copertura costituzionale nell'art. 56 e 57 Cost., e parziale giustificazione nel voto per corrispondenza; S. CECCANTI, *Val d'Aosta e uguaglianza del voto: il caso è serio*, Forum di Quad. cost., 2006. *Contra*, R. BALDUZZI e M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, cit., secondo cui l'assenza del premio in Valle d'Aosta è semplicemente dovuta alla attribuzione di 1 solo seggio, per cui mancherebbe la base su cui appoggiare il premio stesso; discorso simile per il Molise, dove l'attribuzione dei 2 seggi alla lista vincente, lederebbe il principio di rappresentanza delle minoranze.

¹⁴³ Cfr. C. PINELLI, *Riforma elettorale e riassetto delle coalizioni*, cit.; ID., *Problemi costituzionali della legge elettorale vigente e del referendum abrogativo di talune sue disposizioni*, AIC, 21/12/2007; secondo cui la legge non sconsiglierebbe ma incentiva la frammentazione, e viola il principio di uguaglianza tra le liste cui si applicano le diverse soglie. A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, cit., ravvisa una violazione del principio di uguaglianza del voto ex art. 48 Cost., laddove una pur comprensibile compressione di un principio costituzionale, volta a bilanciare altro principio costituzionale (le soglie comprimono la rappresentanza in luogo di un esercizio efficace della funzione esecutiva), risulterebbe sproporzionata se la normativa elettorale adottata sacrifica un principio ma non consegue e non valorizza l'altro. V. TONDI DELLA MURA e A. LOIODICE, *Sulla previsione di stabili ed articolate soglie di sbarramento nella riforma del sistema elettorale del Senato (legge n. 270 del 2005)*, AIC, 16/01/2008, affrontano la questione relativa all'interpretazione letterale dell'art. 17, commi da 3 a 6, d. lgs. n. 533 del 1993, relativo alla distribuzione dei seggi al Senato, ritenendo fondata l'attribuzione di seggi alle sole liste coalizzate – dunque non tutte le liste *collegate* - che abbiano superato lo sbarramento del 3% dei voti validi, sia quando la coalizione abbia *naturalmente* conseguito il 55% dei seggi, sia quando si sia reso necessario attribuire il premio perché quella percentuale fosse *artificialmente* raggiunta. Ciò per ragioni di "costanza terminologica", per cui "liste collegate" e "liste ammesse" hanno sempre lo stesso univoco significato; per ragioni sistemiche, atteso che anche nei sistemi elettorali degli altri livelli di governo sono previste articolate soglie di sbarramento, che operano a prescindere dall'assegnazione del premio; e per osservanza del principio di ragionevolezza dato che, a loro avviso, l'accesso alla rappresentanza delle liste sotto soglia in caso di attribuzione del premio, implicherebbe una disparità di trattamento tra liste minori, che premierebbe irragionevolmente solo quelle collegate ad una coalizione cui si vede assegnata il premio; e indurrebbe i partiti minori a non attivarsi fino in fondo a sostegno della coalizione cui appartengono, qualora il raggiungimento naturale del 55% dei seggi significasse nessuna aspettativa di rappresentanza per quelle liste. Ma la questione non

non contrasterebbero la frammentazione partitica, anzi potrebbero essere lette come premi impliciti alla differenziazione;

- non è prevista alcuna garanzia che i partiti coalizzati in fase elettorale allo scopo di ottenere il premio di maggioranza, restino insieme in corso di legislatura¹⁴⁴, a meno che non si intervenga sui regolamenti parlamentari, restringendo le possibilità di costituire gruppi parlamentari che non abbiano stretto legame con le liste presentatesi alle elezioni;

- l'attribuzione del premio a prescindere dal raggiungimento di un ragionevole *quorum*, pone forti dubbi circa la legittimità dello stesso, potendo in teoria assegnarsi a coalizioni di ampiezza decisamente minima, appena superiori al 10% per la Camera e al 20% su base regionale per il Senato¹⁴⁵;

è così limpida: la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, solo il 21 gennaio 2008 ha chiuso la vicenda degli otto senatori contestati alle elezioni del 2006, rigettando il ricorso da questi presentati, senza che si procedesse ad una parlamentarizzazione della verifica dei titoli di ammissione, limitandosi l'Aula a prendere atto di quanto deciso dalla Giunta, malgrado voci autorevoli abbiano ritenuto scorretta l'interpretazione della legge elettorale: a differenza delle osservazioni di Tondi della Mura e Loidice, le memorie difensive dei proff. Lanchester, Ainis, Patrono, Guzzetta e Marini, che accompagnano l'esposto del movimento "La Rosa nel pugno", indicano invece che nel caso si attribuisca il premio, debbano partecipare al riparto anche le liste sotto soglia del 3%, visto che l'art. 17, comma 4, fa riferimento alle liste ammesse al riparto ai sensi dell'art. 16, comma 1, lettera b), numero 1, che implica un principio generale proporzionale per cui le coalizioni ammesse al riparto debbano complessivamente superare il 20% dei voti ed avere al suo interno almeno una lista che superi il 3%; mentre la limitazione del 3% di cui all'art. 17, comma 3, deve ritenersi requisito derogatorio, insuscettibile di interpretazione estensiva o analogica nei confronti del comma 4. In particolare Ainis rileva anche l'impossibilità che una disposizione normativa che ponga limiti o divieti e che comprima diritti fondamentali, possa essere interpretata in senso estensivo, anziché restrittivo; Guzzetta e Marini, invece, ritengono le due situazioni del comma 3 (55% senza premio) e 4 (55% con premio) oggettivamente differenti, per cui non è ipotizzabile l'irragionevole disparità di trattamento, essendo presumibile che laddove il legislatore abbia previsto l'applicazione del premio, non abbia voluto eccedere in ulteriori interventi di tipo distorsivo, alterando ulteriormente i risultati elettorali con l'imposizione di una soglia di sbarramento aggiuntiva del 3%.

¹⁴⁴ Né alcun vincolo di permanenza nella coalizione sarebbe ipotizzabile, alla luce dell'art. 67 Cost.; cfr. T. E. FROSINI, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?* Cit..

¹⁴⁵ Cfr. Sent. Corte Costituzionale n. 15 e 16 del 2008, più volte richiamata. Solleva dubbi sulla opportunità di introdurre una soglia di accesso al premio S. CECCANTI, *Sistema elettorale: un buon trasformatore di energia o una macchina fotografica?*, Quaderni Costituzionali, n. 1/2011, p.119, secondo cui «un conto è segnalare la rigidità del premio che porta alla stessa soglia in seggi (54%) maggioranze anche molto diverse, ... un altro conto è presentare un'alternativa secca tra premio che scatta per intero o per niente a seconda dell'esistenza di una soglia. Inserire quest'ultima significa favorire comportamenti tattici miranti a non farla scattare in alcun modo da parte di forze politiche che verrebbero così ad essere avvantaggiate». Il problema pertanto non sarebbe di inserire una soglia minima, ma semmai di quanta distorsione nel rapporto voti seggi sia ammissibile. Allo stesso modo A. BARBERA, Audizione Commissione affari costituzionali al Senato, 4/5/2011, secondo cui «proprio la previsione di una soglia minima ... finirebbe per aggirare l'effetto di polarizzante a favore della frantumazione delle forze politiche».

- il conferimento dei 17¹⁴⁶ premi di maggioranza su base regionale al Senato ha dato luogo alle critiche più accese e condivise, atteso il rischio che si elidano a vicenda¹⁴⁷: l'irragionevolezza deriva dal fatto che l'effetto distorsivo del premio non necessariamente si tradurrà nell'agognata maggiore governabilità, anzi è probabile il pericolo che si formino maggioranze politiche opposte nei due rami del Parlamento¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Oltre a Valle d'Aosta e Molise, anche il Trentino non vede assegnato il premio, in quanto probabilmente si è ritenuto il sistema maggioritario più idoneo a garantire l'equilibrio nella rappresentanza parlamentare tra i gruppi linguistici; così R. BALDUZZI e M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, cit..

¹⁴⁷ Tra i tanti, G. AZZARITI, *I rischi dell'“antipolitica” tra legge elettorale e referendum*, Costituzionalismo.it, 5/9/2007. È evidente che risulta irragionevole l'alterazione della rappresentanza se non in grado di assicurare la formazione di una maggioranza stabile e di legislatura. Va qui detto che, come fa osservare C. FUSARO, *Per il bipolarismo, contro la frammentazione difficile avere di più di ciò che può dare il referendum. Ma la priorità è eliminare il doppio rapporto fiduciario*, Astrid, 21/8/2007, non è la legge n. 270 del 2005 a determinare maggioranze diverse o alternative nelle due Camere, semmai essa aggrava il pericolo che maggioranze conformi restino deboli per legge. A suo avviso, il rimedio non sarebbe l'innalzamento dell'elettorato attivo, come proposto da D'Alimonte, ben potendo le due maggioranze rimanere difforni, ma la sottrazione del rapporto fiduciario al Senato, poiché «bipolarismo e bicameralismo con doppio rapporto fiduciario sono irreconciliabili: sono, costituzionalmente parlando, un nonsenso».

¹⁴⁸ È noto dalle cronache parlamentari che il premio su base regionale al Senato risulterebbe sia stata una modifica all'originario progetto di legge - che prevedeva la distribuzione del premio su base nazionale - suggerita dal Quirinale, in ragione dell'art. 57 Cost.. Ad avviso di A. MANZELLA, *Il Senato e l'alternativa del diavolo*; ID., *La corsia sbagliata della democrazia*, la Repubblica, 5/11/2005 e 15/12/2005, richiamando le parole di Mortati in Costituente, secondo cui «base regionale significa collegamento stabile e istituzionale tra l'ordinamento regionale e il Senato», l'art. 57 non sarebbe «una norma di procedura elettorale ma norma sostanziale sulla forma di Stato, precisamente il punto fondativo della congiunzione tra governo centrale e governi regionali». A sostegno della sua tesi, egli richiama il fatto che nel 1953 il premio per il Senato non fu previsto dalla c.d. legge truffa, proprio perché incostituzionale sia se calcolato su base nazionale che regionale. Contrario al vincolo costituzionale di assegnazione del premio al Senato su base nazionale G. TARLI BARBIERI, *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, cit., secondo cui l'art. 57 Cost., rappresenterebbe «una sorta di retaggio di un disegno istituzionale assai più vasto, ma perdente in Assemblea costituente, che vedeva nella seconda camera il luogo di rappresentanza delle autonomie territoriali»; se invece si guarda al Senato, come un'assemblea eletta a suffragio universale e inserita in un sistema bicamerale perfetto, quell'articolo potrebbe essere interpretato più restrittivamente, nel senso di vincolare il legislatore ad individuare le circoscrizioni senatoriali in ambito regionale, senza che ciò impedisca l'utilizzo di meccanismi correttivi a livello nazionale, che comunque sarebbero applicati in ambito regionale. L. ELIA, *Leggi elettorali e “moral suasion”*, Europa, 27/10/2005, ID., *Il voto rischia di essere delegittimato*, cit, chiarisce che l'incostituzionalità ben può riguardare entrambe le ipotesi, in quanto se il premio su base nazionale viola l'art. 57 Cost., la parcellizzazione regionale viola l'art. 3 Cost., perché irrazionale, non potendosi garantire la governabilità, e l'art. 48 Cost., in quanto «violerebbe la pari efficacia del voto quando non sia certo il conseguimento di quel fine». Sulla stessa linea Zagrebelsky, Amato, Villone, Luciani, citati nella nota n. 118. R. DALIMONTE, *Un premio all'ingovernabilità*, Lavoceinfo, 5/12/2005, ritiene che l'art. 57 possa essere interpretato più restrittivamente, nel senso di mero vincolo ad individuare le circoscrizioni elettorali in ambito regionale, senza che ciò impedisca di assegnare seggi a livello nazionale. Sulla possibilità di un premio nazionale, cfr. D. ARGONDISO, *Il sistema elettorale del Senato italiano nel dibattito all'Assemblea Costituente*, Astrid, rassegna n. 114/2010, secondo cui «non bisogna confondere l'obiezione (legittima), che vuole vincolare territorialmente i voti dati all'interno della regione ai seggi da attribuirsi ad essa, con quell'altra (che surrettiziamente si vuole accreditare derivi dall'art. 57) che non vuole alcuna distorsione ... delle maggioranze espresse “naturalmente” nelle diverse realtà regionali». Allo stesso modo C.

3.3.2. Le elezioni politiche del 2006 e del 2008. Le strategie dei partiti maggiori.

Diciamo subito che sul piano delle strategie di coordinamento tra i partiti, le elezioni del 2006 mostrano una sostanziale continuità rispetto al passato, a differenza di quanto accadrà nel 2008, dove si assiste ad un profondo cambiamento della struttura dell'offerta elettorale, nonostante un contesto istituzionale invariato: nel 2006 i due principali poli si sono presentati compatti alle elezioni, in quanto tutti i principali partiti hanno aderito ad una delle due coalizioni¹⁴⁹; successivamente al formarsi del governo, ogni partito facente parte della coalizione vincente rivendicava però la propria specificità rispetto agli alleati, fino a contrastare l'azione stessa del governo; di contro, allo sfaldamento della maggioranza faceva da contraltare il ricompattamento dei partiti di opposizione, spinti alla coesione in vista di elezioni anticipate.

Abbiamo visto che le tre elezioni tenutesi con il previgente sistema hanno consentito ai partiti di completare il loro processo di apprendimento in ordine agli incentivi e ai vincoli che il sistema misto produceva, inducendoli a formare grandi coalizioni elettorali: i partiti maggiori trovavano vantaggioso intessere accordi con le formazioni minori per incrementare le *chances* di governo; i partiti minori impararono che la defezione non paga ma produce risultati deludenti, con un costo in seggi estremamente elevato. Da qui l'accettazione della dinamica del doppio sistema partitico, bipolare (se non bipartitico) in fase elettorale, multipartitico quello parlamentare. Infatti, il maggioritario a turno unico del 1993 ha potuto garantire il bipolarismo a livello di collegio, dove imponeva all'elettore una scelta binaria tra i due migliori candidati, ma l'effetto restrittivo sull'elettore non ha evitato il

PINELLI, *Sulla riforma elettorale*, Astrid, 19/2/2007, secondo cui il numero minimo di senatori al terzo comma dell'art. 57 Cost., e la ripartizione dei seggi in proporzione alla popolazione delle regioni del quarto comma, se viste come disposizioni distinte dal primo comma, allora la base regionale sarebbe un vincolo insuperabile all'assegnazione del premio in ambito regionale; se invece le successive disposizioni specificano il requisito minimo necessario per considerare il Senato eletto a base regionale, allora un premio nazionale sarebbe compatibile, purchè i seggi vengano ripartiti conformemente al terzo e quarto comma dell'art. 57 Cost.. N. ZANON, in AA. VV., *Riforme istituzionali: la legge elettorale, la forma di governo*; atti del Seminario di Firenze, 25/09/06 Presidenza del Consiglio Ministri, Dipartimento delle riforme istituzionali, parla di «costruttivismo costituzionale (atteggiamento che deduce dalla Costituzione molto di più di quanto essa non dica)». *Contra*, S. PASSIGLI, *Senato, incostituzionale il premio di maggioranza su base nazionale*, La Stampa, 22/4/2011.

¹⁴⁹ Le elezioni del 1996 e del 2001 hanno visto la defezione di alcuni partiti dalla coalizione prima al governo (la Lega nord nel 1996 e RC nel 2001), allo scopo di differenziarsi dai precedenti alleati e così massimizzare i voti degli elettori delusi, data la modesta *performance* dei governi in carica.

multipartitismo e la frammentazione politica su piano nazionale. E le elezioni del 2006 non si discostano dalle tre precedenti, nonostante il cambio di strategia elettorale prodotto dall'introduzione del voto di lista, il quale spinge i partiti non più a puntare alla sommabilità con gli alleati, ma a distinguersi da essi per la massimizzazione del proprio voto: la partecipazione alle coalizioni è massiccia, quasi completa¹⁵⁰, si aggregano anche formazioni piccolissime (si registra una aggregazione di liste, speculare nei due schieramenti, legate a specifiche istanze sociali, come i partiti dei pensionati, degli ambientalisti, dei consumatori) i cui voti saranno comunque decisivi per l'assegnazione del premio, sulla base della sottoscrizione di un programma di governo e il sostegno ad un *leader*¹⁵¹. È nota l'eterogeneità della coalizione vincente di centro sinistra alle elezioni del 2006, che portò ad una compagine governativa con il maggior numero di componenti nella storia della Repubblica italiana¹⁵²: l'esiguità della maggioranza al Senato, e le prese di posizione dei partiti minori, spesso dissenzienti, chiari sintomi della fragilità del governo, spinse il Presidente del Consiglio all'uso frequente della questione di fiducia, per richiamare i propri alleati alla disciplina di coalizione, ma che ha portato inevitabilmente al rapido logoramento dell'esecutivo¹⁵³. L'instabilità del Governo¹⁵⁴ raggiunge il suo culmine una prima volta a febbraio del 2007, con la formalizzazione della crisi da parte del Presidente del Consiglio, che rassegna le

¹⁵⁰ La concentrazione dei voti nelle due coalizioni è pari al 99.5%, dato che indica la strategia di inclusione totale messa in atto dai partiti maggiori della coalizione.

¹⁵¹ Nel centro sinistra il programma è un vero e proprio tomo articolato, frutto del lavoro di coordinamento voluto dal candidato premier indicato dalle primarie Prodi, il cui rispetto avrebbe dovuto mantenere coesa la compagine palesemente eterogenea. Nel centro destra, invece, pur non contestando direttamente la *leadership* di Berlusconi, i partiti propongono comunque una competizione interna alla coalizione, cercando di massimizzare le potenzialità della nuova legge elettorale, il cui impianto proporzionale valorizza le singole liste nelle schede.

¹⁵² 26 ministri, 10 viceministri e 66 sottosegretari per un totale di 102 membri. L'esposizione dell'esecutivo ad una maggiore conflittualità risulta altresì confermata dalla riforma adottata con d. l. n. 181/2006, convertito in legge n. 233/2006: dal punto di vista del metodo, la prassi, già registratasi nella precedente legislatura, di ricorrere alla decretazione d'urgenza ancor prima della concessione della fiducia, contrasterebbe con la riserva di legge di cui all'art. 95 Cost.; nel merito, l'allargamento risulta essere in controtendenza con i dd.lgs. 300 e 303 del 1999, volti a razionalizzare e riorganizzare i ministeri.

¹⁵³ In questa legislatura il Presidente del Consiglio, nonostante la legittimazione delle primarie, assume la veste di mero federatore, che condivide il potere con i capi delegazione dei partiti e con un Consiglio dei Ministri dove, per le decisioni politicamente più impegnative vige la regola dell'unanimità.

¹⁵⁴ Da non sottovalutare come motivo di instabilità, la scelta dei *leaders* di alcuni partiti della maggioranza di non ricoprire incarichi ministeriali, il che rende più difficile l'assunzione di responsabilità da parte di quelle forze politiche di maggioranza.

proprie dimissioni dopo una sconfitta al Senato su una questione di politica estera, dimissioni subito rientrate a seguito della riconferma della sussistenza del rapporto fiduciario¹⁵⁵. Ma nel gennaio del 2008 il centro sinistra è nuovamente colpito da

¹⁵⁵ La crisi viene risolta con il rinvio alle Camere del Governo da parte del Capo dello Stato, cfr. F. BASSANINI, *Le dimissioni del Governo Prodi, il ruolo del Capo dello Stato e l'ineluttabile riforma elettorale*, Astrid, 25/2/2007. È importante qui richiamare il comunicato ufficiale del Presidente della Repubblica Napolitano del 24/02/2007 con cui forniva le ragioni delle decisioni assunte, che mette in luce il ruolo di potere neutro e moderatore: preso atto della rinnovata compattezza delle forze della maggioranza, in grado di garantire «l'indispensabile unitarietà dell'azione di Governo nel prossimo futuro. Nello stesso tempo le ipotesi legittime e motivate di sperimentazione di una diversa e più larga intesa di maggioranza, a sostegno di un Governo impegnato ad affrontare le più recenti scadenze politiche e in particolare la revisione della legge elettorale – ipotesi sostenute da alcuni componenti della Casa delle libertà – non sono risultate sufficientemente condivise per poter essere assunte come base della soluzione della crisi del Governo Prodi. Ho ritenuto altresì che non ricorrano le condizioni per un immediato scioglimento delle Camere, sia alla luce di una costante prassi istituzionale sia in considerazione di un giudizio largamente convergente, benché non unanime, sulla necessità prioritaria di una modificazione del sistema elettorale». Due considerazioni sul punto: in primo luogo l'attenzione del Capo dello Stato alla revisione della legge elettorale, tema su cui è tornato in più occasioni – cfr. Cerimonia per lo scambio degli auguri con le Alte Magistrature della Repubblica, 20/12/2007; celebrazione del 60° anniversario della Costituzione, Parlamento in seduta comune, 23/01/2008 - ci conferma la particolare rilevanza che assume la materia, quale «primo passo verso una più complessiva revisione delle regole della competizione politica e del funzionamento delle istituzioni» (Dichiarazione del 6/2/2008 dopo la firma del decreto di scioglimento delle Camere), attesa «la preoccupazione che senza tali modifiche, non si possa realizzare stabilità politica ed efficienza istituzionale» (Dichiarazione del 30/01/2008 con «preincarico» al Presidente del Senato). Da qui anche la necessità che le regole elettorali, strumenti di legittimazione democratica di una classe politica, siano il più possibile condivise. In secondo luogo, va osservato che la svolta maggioritaria non avrebbe impedito al Capo dello Stato il tentativo, legittimo, di sperimentare una «diversa» e «più larga» intesa di maggioranza: in altri termini, è la conferma dell'inesistenza di qualsiasi vincolo giuridico o norma antiribaltone nell'ambito della forma di governo parlamentare, della possibilità non preclusa da alcun precetto normativo di allargare la maggioranza di governo al di là della sua conformazione al momento iniziale del voto, nonché della non obbligatorietà dello scioglimento anticipato a seguito di crisi di governo.

Il tema si riconnette al divieto del c.d. ribaltone – tema già trattato al Cap. II, § 5.1 - ossia l'impossibilità di formare maggioranze diverse da quelle di inizio legislatura, per cui in caso di dimissioni del Governo ne deriverebbe lo scioglimento automatico delle Camere: governi sostenuti da schieramenti diversi risulterebbero in contrasto con la volontà degli elettori, nel presupposto che sia proprio la volontà del corpo elettorale a determinare la maggioranza parlamentare. Ma a ben guardare, l'art. 4 comma 2 del d.P.R. 361 del 1957, come modificato dalla legge 270 del 2005, dice che «Ogni elettore dispone di un voto per la scelta della lista ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, da esprimere su un'unica scheda recante il contrassegno di ciascuna lista»; pertanto l'elettore non dispone di un voto per la coalizione, ma solo per la lista, non v'è dunque un contrassegno sulla scheda che identifichi la coalizione di cui fa parte la lista votata; anzi, si può ben pensare che alcuni elettori votino la lista preferita, nonostante quella coalizione. Al più l'elettore accetta le alleanze che il partito da lui votato ha già stretto con altre liste, e ciò in termini di trasparenza, è sicuramente un vantaggio, ma trarre la conclusione che una maggioranza diversa sia contro il volere del popolo, ricavandola dalla legge elettorale, risulterebbe un'eccessiva forzatura. E poi, qualora si accedesse alla correttezza di tale tesi, è evidente che il c.d. ribaltone si verificherebbe anche nel caso in cui l'originaria maggioranza parlamentare, perdendo pezzi, fosse supportata e integrata da altri parlamentari provenienti da partiti esterni alla coalizione e pertanto non voluti dal corpo elettorale. Si ritiene, invece, un bene irrinunciabile che il raccordo Parlamento-Governo mantenga la sua flessibilità, caratteristica tipica dei regimi parlamentari, anziché irrigidirlo con pericolosi vincoli e automatismi non previsti in Costituzione, come spiega V. ONIDA, *Riforma elettorale, un dibattito confuso*, Italiani europei, n. 1/2008, pp. 20 ss.. In senso conforme, A. D'ANDREA, *La deformazione del sistema di governo parlamentare italiano. Qualche suggerimento su ciò*

profonda crisi innescata dalla fuoriuscita dell'Udeur, partito guidato da Mastella, ministro Guardasigilli poi dimessosi a seguito di provvedimenti giudiziari che indirettamente lo riguardavano: l'interpretazione del maggioritario data dagli esponenti dell'Unione (in caso di caduta del governo, elezioni anticipate), e la rigidità nella gestione della crisi, che spinse il Presidente Prodi ad una ostinata verifica in aula della sussistenza della fiducia parlamentare¹⁵⁶, portò la XV legislatura a prematura conclusione¹⁵⁷.

Nel 2008 si assiste ad una svolta importante¹⁵⁸: il periodo che va dal 2001 al 2006 vede le regole elettorali che si modificano, ma le strategie dei partiti che restano immutate, con creazione di coalizioni preelettorali inclusive al massimo, frammentazione del sistema, debole o scarsa coerenza governativa nell'ambito della compagine vincente; il passaggio dal 2006 al 2008 vede invece regole invariate e strategie che cambiano, con coalizioni selettive e un notevole restringimento delle

che sarebbe utile fare, seguendo le nitide tracce di Valerio Onida, cit., p. 7, il quale osserva come «l'obbligo convenzionale di rispettare "la consegna elettorale" assegnata dal corpo elettorale alle forze politiche, escludendosi qualsiasi ipotesi di maggioranza parlamentare alternativa a quella che sostiene il governo del Premier "scelto " dagli elettori», frutto della rigidità bipolare rafforzatasi nel corso della XIV legislatura, si sia tradotto in «espliciti disposti costituzionali (salva la possibilità concessa alla sola maggioranza uscita vittoriosa dalle elezioni, di cambiare nel corso della legislatura il Premier ad essa collegato)» inseriti nella proposta di riforma della Seconda Parte della Costituzione del 2005.

¹⁵⁶ Nonostante i numerosi tentativi di far recedere Prodi dalla decisione di affrontare la questione di fiducia al Senato, anziché rassegnare le dimissioni, e così tentare una soluzione meno traumatica, che prevedesse il rinvio del Governo alle Camere e la ricerca di una piattaforma programmatica maggiormente condivisa, il 24 gennaio 2008 il Senato rigettava la questione di fiducia con 161 voti contrari, 156 favorevoli, 1 astenuto. Cfr. A. CHIMENTI, *Neanche le crisi sono quelle di una volta*, Il Riformista, 30/1/2008.

¹⁵⁷ Il 30 gennaio 2008 il Presidente della Repubblica operava un'integrazione di consultazioni per interposta persona, senza addentrarsi in prima persona nel merito dei contenuti, incaricando il Presidente del Senato Marini di verificare la sussistenza delle condizioni per un Governo "di scopo" per le riforme, tentativo naufragato per volontà del principale partito di opposizione, e culminato nel decreto di scioglimento delle Camere del 6 febbraio.

¹⁵⁸ Il cambiamento avvenuto nonostante la stessa formula elettorale, dimostrerebbe come non siano i sistemi elettorali a condizionare i comportamenti degli elettori, ma al contrario, questi siano in grado di utilizzare in modo diverso le varie loro opportunità offerte; così P. A. CAPOTOSTI, *Ristrutturazione bipartitica del sistema o ennesima fase transitoria?*, Federalismi.it, 17/4/2008. Similmente, V. TONDI DELLA MURA, *Verso la "Terza Repubblica"? Gli effetti della svolta maggioritaria del 2008 e l'esigenza di nuove forme d'integrazione*, Federalismi.it, 22/10/2008, osserva che siamo di fronte non già a coalizioni-cartello, ma partiti-contenitore, con accordi ristretti e programmi più condivisi, dunque un assetto bipolare tendenzialmente bipartitico e di programma. Inoltre, la svolta maggioritaria avrebbe «una valenza esclusivamente politica, dalle rilevanti conseguenze costituzionali», il che a suo avviso confermerebbe la correttezza dell'approccio al fenomeno istituzionale non limitato alla sola dimensione giuridico-formale, ma che sappia analizzare anche le componenti non formali delle istituzioni; pertanto, l'analisi delle vicende costituzionali deve tener conto del contesto di riferimento, ossia del sistema di partiti, della cultura politica, delle teorie costituzionali dominanti, del sistema elettorale, dei caratteri del popolo reale (p. 10).

dimensioni sistemiche: se ne ricava che l'offerta politica è in parte autonoma dalle regole del voto, per divenire un elemento esplicativo del risultato elettorale più forte del sistema elettorale stesso¹⁵⁹. Ciò è dovuto principalmente a due fattori: la fusione che ha dato luogo alla nascita di due nuovi partiti, il PD e il PDL¹⁶⁰, definiti “a

¹⁵⁹ Cfr. A. DI VIRGILIO, *Cambiare strategia a regole invariate. La rivoluzione dell'offerta*, in R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale se vi pare. Le elezioni politiche del 2008*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 33; ID., *Sistema dei partiti, ruolo dei sistemi elettorali e “rivoluzione dell'offerta”*, al Seminario organizzato da Astrid, *I partiti nel nuovo sistema italiano: forme della democrazia o strumenti del leader?* Roma, 30/01/2009. E ciò conferma le argomentazioni dei primi due capitoli secondo le quali non esiste una relazione deterministica tra sistema elettorale e strategie dei partiti, e come sostengono A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE, L. DE SIO, *La riforma elettorale: oltre il premio di maggioranza?* In R. D'ALIMONTE e C. FUSARO, (a cura di), *La Legislazione elettorale italiana. Come migliorarla e perché*, cit., p. 67, «alla fine sono i partiti a decidere le modalità di utilizzo degli incentivi insiti nelle regole del voto».

¹⁶⁰ Il Partito Democratico si costituì nel 2007 con la fusione del DS e Margherita, il Popolo della Libertà, costituitosi subito dopo dalla unione di Forza Italia e Alleanza nazionale. La nascita dei due partiti provocò diversi effetti: la fuoriuscita delle ali estreme, come Sinistra Democratica che non conflui nel PD, e la Destra che si staccò da AN, dopo la svolta centrista di Fini e l'ingresso nel PPE; la aggregazione di alcuni schieramenti allo scopo di superare la soglia del 4%, come Rifondazione Comunista, Partito dei Comunisti Italiani, Verdi e Sinistra Democratica; la confluenza di alcuni schieramenti all'interno della lista del PD, come i radicali. Allo stesso modo il PDL, pur se non ancora organizzato come partito unitario, diede luogo a liste unitarie tra FI e AN, nel rapporto 70 a 30, offri la disponibilità di 21 posti in lista, in posizioni sicure, a favore di varie micro componenti partitiche, senza alcun apparentamento con il partito centrista dell'UDC, unico partito a correre da solo ad aver superato la soglia di sbarramento.

Sicuramente la svolta maggioritaria dei due principali partiti ha intercettato le intenzioni del referendum Guzzetta-Segni, poi tenutosi il 21 e 22 giugno 2009, smentendo la convinzione che il cambiamento dell'assetto politico-istituzionale presupponga un incisivo intervento legislativo sulle regole; del resto, è in linea con l'obiettivo dei promotori, attesa «la difficoltà decennale di coagulare maggioranze parlamentari intorno a soluzioni condivise e durature», che il referendum fosse «una soluzione di riserva» quale pungolo per riavviare un percorso maggioritario avviato negli anni Novanta; cfr. G. GUZZETTA, *Perché un nuovo referendum elettorale*, Astrid, 8/9/2006. Il sistema elettorale di risulta, una volta eliminato il collegamento tra liste ai fini dell'assegnazione del premio di maggioranza, avrebbe realizzato una più stringente integrazione delle forze politiche, spingendo i soggetti politici ad aggregarsi in un'unica formazione, così ristrutturando il sistema partitico a beneficio della stabilità governativa e dell'efficienza legislativa. Pertanto, l'opzione maggioritaria manifestata dai due partiti nel 2008 avrebbe consentito di conseguire in via politica quella semplificazione del sistema che si intendeva perseguire in via referendaria; così A. BARBERA, *La democrazia “dei” partiti e “nei” partiti, tra rappresentanza e governabilità*, Forum Costituzionale, 2008, cit. Va qui ricordato che, ad avviso di alcuni giuristi, gli esiti della normativa di risulta derivante dall'abrogazione referendaria non avrebbe eliminato i motivi di criticità del meccanismo elettorale, anzi avrebbe potuto accentuarli, poiché si sarebbero mantenuti le liste bloccate, il monopolio delle segreterie dei partiti, la regionalizzazione del premio al Senato, l'eccessiva ampiezza delle circoscrizioni e l'eccessiva lunghezza delle liste, grande capacità di condizionamento dei partiti minori in seno ai “listoni”; cfr. M. SICLARI, *Perché sono contrario ad un referendum sulla legge elettorale*, Astrid, Rassegna n. 36 del 2006, il quale sottolinea la limitata capacità del sistema elettorale di incidere sulla semplificazione del sistema partitico se non accompagnata da altri strumenti e la necessità di un'autoriforma della politica, che valorizzi i caratteri identitari comuni ai partiti; in senso analogo cfr. G. AZZARITI, *I rischi dell'“antipolitica” tra legge elettorale e referendum*, cit.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Per una legge elettorale che superi un bipolarismo coatto*, Federalismi.it, n. 7/2007; F. LANCHESTER, *Il cambiamento difficile e la “bomba ad orologeria” del referendum*, Federalismi.it, n. 8/2007; V. TONDI DELLA MURA, *Basta il referendum elettorale per chiudere la transizione istituzionale?*, AIC, 14/12/2007; L. VIOLANTE, *Rappresentare, decidere, competere*, Riv. Italiani europei, n. 1/2008.

vocazione maggioritaria”¹⁶¹, in quanto destinati ad essere le maggiori e più significative aggregazioni politiche di destra e sinistra, volti a determinare una drastica semplificazione¹⁶², a promuovere un indirizzo politico chiaro, capace di accrescere la responsabilità istituzionale di partiti ed eletti. Il secondo fattore è legato alla nuova strategia competitiva da parte dei due schieramenti, manifestatasi in una diversa utilizzazione delle tecnicità del sistema elettorale, in particolare delle soglie di sbarramento differenziate: la pregressa esperienza spinge il PD, nella consapevolezza di una imminente sconfitta alle elezioni del 2008¹⁶³, a tenere fuori i piccoli partiti dell’Unione, a valorizzare il voto utile¹⁶⁴, ad apparentarsi con un solo partito, e a puntare su altri obiettivi: la massimizzazione della rappresentanza e l’implementazione di politiche più vicine alla loro posizione ideologica, anziché l’accesso ad incarichi di governo; il consolidamento della sua posizione e un saldo controllo sull’area elettorale di centro sinistra; la riduzione della frammentazione; la costruzione di un bipolarismo sostenibile¹⁶⁵, in cui «non muta sostanzialmente la

¹⁶¹ La nozione di partito a vocazione maggioritaria viene dall’esperienza laburista degli anni Ottanta, quando il partito laburista decide di partecipare da solo alla competizione per il Governo, anziché allearsi con i liberali e altre forze minori; cfr. O. MASSARI, *Il PD e le trasformazioni del sistema democratico*, Atti del Seminario organizzato dal PD, Roma, 1 e 2 aprile 2011, p. 49.

¹⁶² V. LIPPOLIS, *La XVI Legislatura tra bipolarismo in affanno, neotrasformismo e partiti personali*, Federalismi.it, n. 2/2011. L’autore, alla luce delle note vicende che hanno prodotto la fuoriuscita di alcuni componenti dal PDL e la creazione di un nuovo partito e di un nuovo gruppo parlamentare facenti capo al Presidente della Camera Fini, osserva che una sua precedente analisi – in *La crisi del secondo governo Prodi*, Federalismi.it, n. 3/2008, secondo cui la crisi del governo Prodi non fu crisi della sola maggioranza politica, ma del regime politico – smentita dall’idea formatasi ad inizio legislatura, in base alla quale i concreti comportamenti delle forze politiche sarebbero in grado di produrre una evoluzione razionalizzatrice del bipolarismo, anche in assenza di riforme istituzionali, risulterebbe corretta.

¹⁶³ La sostanziale certezza della vittoria della coalizione di destra è utilizzata da G. ORTONA, *Perché in Italia le elezioni violano la legge di Duverger?* Polis Working Papers, n. 115/2008, per spiegare il fallimento della legge di Duverger nel 2008. Lo studioso osserva che la regolarità empirica di Duverger risulterebbe disapplicata sia in regime di sistema quasi maggioritario, durante il quale il numero dei partiti non si è ridotto, che in costanza di sistema a base proporzionale del 2005, con le elezioni del 2008 che hanno visto invece ridurre drasticamente i partiti in Parlamento: attraverso un modello di teoria dei giochi, il primo caso si spiega se partiti piccoli decidono, per qualsiasi motivo, di perdere da soli piuttosto che vincere inglobati, senza poter mantenere sufficiente autonomia in un grande partito. La riduzione dei partiti del 2008, è legata alla certezza della sconfitta, che spiegherebbe perché al partito piccolo conviene mantenere la propria identità, e a quello grande di allearsi con partiti minori solo se questi sono disposti a fondersi in esso; in caso contrario non ha motivo una coalizione paritaria, che impone dei veti alla propria politica, senza poter aspirare al governo del paese. Da qui l’autore giunge alla conclusione che la semplificazione sia frutto di una situazione contingente.

¹⁶⁴ Ne hanno pagato le conseguenze tutte quelle formazioni, come Sinistra Arcobaleno, Destra-Fiamma Tricolore, percepite come non competitive per la conquista del governo.

¹⁶⁵ A. DI VIRGILIO, *Cambiare strategia a regole invariate. La rivoluzione dell’offerta*, cit., p. 35. In effetti, già dal momento della nascita del PD, nel corso della XV legislatura, il neo eletto segretario Veltroni scelse di dare un’identità e un ruolo politico al partito nel segno della discontinuità, come conferma una delle sue

meccanica competitiva, bensì il formato del sistema partitico»¹⁶⁶. In questa tornata elettorale l'offerta politica, rivoluzionata dalla svolta autonomista del PD, si rivela un «formidabile moltiplicatore di semplificazione e di innovazione dell'intero sistema politico»¹⁶⁷, ha prodotto una riaggregazione dei poli - seppur decisa in maniera frettolosa e verticistica - che semplifica la rappresentanza parlamentare; di contro il voto popolare ha premiato questa scelta, garantendo una maggioranza compatta alla coalizione di centro-destra, ed escludendo i partiti più radicali. Resta una questione: il quadro che ne è scaturito può dirsi stabilizzato? L'assetto del multipartitismo limitato è destinato a consolidarsi, anche in assenza di ulteriori riforme istituzionali?¹⁶⁸

3.3.3. La XVI Legislatura: bipolarismo sì o no?

Il quadro delineatosi nel 2008 presenta, alla prova dei fatti, partiti a vocazione maggioritaria che, oltre a mostrare pulsioni disgregative per la presenza all'interno di ciascuna compagine di esponenti provenienti da altri partiti, non hanno raggiunto una dimensione complessiva (il 70,6% in termini di voti e circa il 78% in seggi) tale da coprire interamente i due poli: la presenza di un partito di centro che, pur collocandosi all'opposizione del governo Berlusconi, mantiene comunque una

prime iniziative, consistente in una proposta di riforma elettorale, volta ad abolire il premio di maggioranza e ad adottare la formula proporzionale in collegi piccoli – cfr. sul punto G. LANEVE, A. STERPA, *La "proposta Veltroni" per la nuova legge elettorale: spunti di riflessione ed ipotesi di funzionamento*, Federalismi.it, n. 22/2007 - con il chiaro intento di smantellare le coalizioni "prendi tutto" ingovernabili per il forte potere di ricatto dei partiti minori. Alle scelte del PD fa seguito l'iniziativa del leader del centro destra, il quale annuncia la nascita di un nuovo partito, il PDL; l'idea, condivisa dalla destra, di liquidare le coalizioni massimamente inclusive, assieme alla proposta di riforma elettorale, contribuì non poco a peggiorare i rapporti interni all'Unione di Prodi.

¹⁶⁶ Così A. CHIARAMONTE, *Dal bipolarismo frammentato al bipolarismo limitato? Evoluzione del sistema partitico italiano*, in R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale se vi pare. Le elezioni politiche del 2008*, cit., p. 203 ss..

¹⁶⁷ Vedi M. GIANNINI, *Un terremoto nella politica*, La Repubblica, 8/2/2008.

¹⁶⁸ No, ad avviso di B. CARAVITA DI TORITTO, *Dal "bipolarismo conflittuale" alla (speranza di) reciproca legittimazione degli schieramenti politici: brevi riflessioni partendo da un libro recente*, Federalismi.it, 14/5/2008, perché «la politica può orientare le soluzioni istituzionali, non risolvere definitivamente i problemi costituzionali». Egli sostiene, perché la democrazia maggioritaria sia compiuta, la necessità di interventi istituzionali, costituzionali e sub costituzionali, questi ultimi volti a incidere sui regolamenti parlamentari, a disciplinare i partiti, a regolare il loro finanziamento.

posizione autonoma, equidistante da destra e sinistra, costituisce un vero e proprio terzo polo¹⁶⁹, per cui non risulta realizzato un unico schieramento di opposizione, tipico schema di un sistema effettivamente bipolare¹⁷⁰. Risulta inoltre fermo qualsiasi tentativo di modificare i regolamenti parlamentari, che avrebbe potuto razionalizzare l'assetto parlamentare attraverso vincoli più stringenti alla costituzione di nuovi gruppi parlamentari, e consolidare la posizione del governo in parlamento (da accompagnare con il rafforzamento delle prerogative dell'opposizione all'interno delle procedure parlamentari)¹⁷¹. Ma soprattutto il bipolarismo, così come si è configurato, rimane di tipo conflittuale, coatto, basato sulla delegittimazione dell'avversario¹⁷², con i due partiti maggiori che mostrano scarsa coesione interna¹⁷³. Riprende vigore il c.d. fenomeno del trasfughismo, con

¹⁶⁹ Aggregare la posizione centrale dell'arco politico, può impedire una chiara vittoria di uno qualsiasi dei poli al Senato, per poi poter contrattare, in posizione di forza, con lo schieramento più votato.

¹⁷⁰ A. PANEBIANCO, *Il bipolarismo al tramonto*, Corriere della Sera, 25/11/09, osserva che la disgregazione del centro destra che scaturirebbe dall'uscita di scena del suo attuale leader, indispensabile per la tenuta dell'unità del partito, provocherebbe il conseguente lento disfacimento della trama bipolare, con conseguente instabilità e ingovernabilità. La tesi è confermata in *Se tramonta il bipolarismo*, Corriere della Sera, 6/6/2011: al bipolarismo personalizzato, fondato sull'appoggio e la contrapposizione nei confronti di Berlusconi, potrà sostituirsi o un bipolarismo istituzionalizzato, impersonale, rinnovato nelle *leaderships*, non più carismatiche, ma più collegiali; o la sua fine, con il passaggio al trasformismo parlamentare.

¹⁷¹ Sulla opportunità di modificare i regolamenti parlamentari cfr. V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, Forma di governo, innovazione istituzionale*, cit.; S. CURRERI, *Sistema elettorale e regolamenti parlamentari*, cit..

¹⁷² A. BARBERA, *La democrazia "dei" partiti e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, cit., individua le ragioni di ciò in diversi fattori: il passaggio traumatico al bipolarismo, frutto di una duplice frattura, referendaria e giudiziaria, che i partiti della c.d. Prima Repubblica hanno subito passivamente; il processo di personalizzazione della politica; l'arretratezza della cultura politica italiana, sia a centro sinistra, concentrata sull'antiberlusconismo e non sulla sua crisi identitaria, che a centro destra, dove rimane assente una robusta cultura autenticamente liberale. Alla delegittimazione reciproca si aggiunge una seconda anomalia, la necessità di tenere dentro, in ciascuna coalizione, anche le formazioni più piccole, accrescendone l'utilità marginale.

¹⁷³ Le cronache parlamentari ci dicono che nel corso degli ultimi 18 mesi dal PD si è staccata una nuova formazione, Alleanza per l'Italia di Rutelli, confluita nel gruppo misto; il cofondatore del PDL Fini ha dato vita al partito Futuro e Libertà per l'Italia, che ha costituito un gruppo autonomo alla Camera e un gruppo denominato "Per il terzo Polo" (la denominazione è assai significativa) al Senato, frutto dell'unione con l'ApI di Rutelli. FLI, collocatosi all'opposizione, ha presentato, insieme all'UDC e all'MpA, una delle due mozioni di sfiducia – l'altra è stata presentata dal PD-IdV – respinte alla Camera il 14 dicembre 2010 solo grazie al voto contrario di deputati in precedenza all'opposizione e poi transitati nello schieramento di maggioranza, dando luogo ad un nuovo gruppo alla Camera, Iniziativa Responsabile, costituitosi formalmente il 20 gennaio 2011 con membri di varia estrazione politica. In breve tempo, tale gruppo vede accresciuta la sua composizione, anche con esponenti provenienti dal PDL, allo scopo dichiarato di raggiungere quota 28 membri e così accedere con 2 deputati in ciascuna delle 14 Commissioni, e la sua rilevanza politica, atteso il passaggio dall'appoggio esterno a quello interno al governo, e l'affidamento ad alcuni suoi componenti di importanti incarichi governativi; in data 7 luglio 2011 cambia denominazione in "Popolo e Territorio". In corrispondenza, al Senato viene costituito il gruppo Coesione Nazionale, composto da 11 senatori. Dopo il 14 dicembre, il gruppo misto

un elevato tasso di mobilità parlamentare, chiaro sintomo di instabilità e incertezza¹⁷⁴: la frammentazione partitica che ne è derivata, nonché la scarsa presa sociale dimostrata dai partiti, delegittimati, deideologizzati, ancora alla ricerca di nuove identità sempre più indefinite e fungibili, dimostra che gli anni di bipolarismo indotto dalla legislazione maggioritaria non ha comunque posto le basi per solide aggregazioni politiche, tali da rendere stabile il funzionamento del meccanismo bipolare¹⁷⁵. Resta vero che, in caso di nuove elezioni con la medesima legge elettorale, il premio di maggioranza potrebbe compattare le forze politiche oggi disgregate; tuttavia è ragionevole affermare che perdurerebbero le disomogeneità e l'instabilità di governo, in quanto oltre ai meccanismi istituzionali, è l'evoluzione della forma partito a mostrare fragilità e debolezza. In Italia le forze politiche, a differenza che in altri paesi come la Francia o la Gran Bretagna, dove conservano la loro identità di conservatori o liberali, vedono smarrita la loro dimensione valoriale e programmatica, per cui un partito esiste se esiste un leader, e non viceversa, e i contrasti interni vengono risolti con la fuga da esso e la creazione di altre formazioni.

Dopo le elezioni del 2008, se è vero che l'elemento di novità consiste nella nascita di due partiti di grandi dimensioni, che impongono una chiara gerarchia nei rapporti di forza all'interno di ciascuna area di riferimento, tuttavia ciò si è verificato in un ambiente istituzionale non favorevole, se non proprio ostile, che presenta cioè una serie di vincoli piuttosto che degli incentivi, se si considera che sistema elettorale (premio di maggioranza), regolamenti parlamentari e sistema di finanziamento non rendono conveniente la fusione di due o più schieramenti in un unico partito, e pertanto non ostacolano in alcun modo la frammentazione partitica, né l'instabilità

alla Camera (<http://www.camera.it/217?idGruppo=472>; ultimo accesso 12/11/2011), vede il totale degli iscritti passare da 14 a 43, e le sue componenti interne da 3 a 8.

¹⁷⁴ Se si guarda a quanto accaduto dalla seduta del 14 dicembre 2010, con la reiezione della mozione di sfiducia, ad oggi risulta che oltre 100 deputati e circa 40 senatori abbiano cambiato gruppo di appartenenza, e decine di essi abbiano effettuato passaggi multipli, travalicando il confine tra i poli con molta disinvoltura.

¹⁷⁵ Così V. LIPPOLIS, *La XVI Legislatura tra bipolarismo in affanno, neotrasformismo e partiti personali*, cit., secondo cui il trasformismo troverebbe fondamento sia nella lista bloccata, che ha eliminato ogni collegamento tra elettori e eletti, a differenza di quanto accadeva con il voto di preferenza in regime proporzionale e con il collegio uninominale dal 1993, sia soprattutto nella debolezza e nella deideologizzazione dei partiti, che valorizzerebbe il legame personale che unisce i parlamentari al leader.

di governo e maggioranza¹⁷⁶. Altro fattore peculiare riguarda le condizioni politiche nelle quali hanno agito i partiti, data l'implosione dello schieramento di centro sinistra che ha prima determinato lo scioglimento anticipato, e poi generato una profonda asimmetria tra i due poli, fino a poter dire che alle elezioni del 2008 gli attori politici hanno agito nella consapevolezza di una vittoria annunciata.

Se così è, allora possiamo affermare che la modificazione del sistema partitico è dipesa non già da fattori strutturali, ma da elementi suscettibili di consolidamento, come la propensione al voto strategico dimostrata nelle elezioni del 2008; e soprattutto da fattori contingenti, slegati dal sistema elettorale e dipendenti dalle scelte di alcuni attori politici che hanno inizialmente semplificato il quadro politico. La capacità di tenuta dei partiti a vocazione maggioritaria resta tutta da dimostrare, attesa la fase disgregativa che vede coinvolto il maggior partito di centro destra,

¹⁷⁶ Nel corso della XVI legislatura si sono mostrate ulteriori cause di instabilità governativa, le quali traggono origine da più fattori: i numerosi problemi giudiziari che investono il Presidente del Consiglio; l'esito delle consultazioni amministrative del 15 e 16 maggio, con ballottaggio il 29 e 30 maggio 2011, da cui il centro destra esce pesantemente sconfitto; l'esito dei referendum elettorali del 12 e 13 giugno 2011, in particolare quelli sul nucleare e sul legittimo impedimento, entrambi promossi dal partito Italia dei Valori, cui anche importanti esponenti del centro destra riconoscono comunque valenza politica, visto il richiamo all'astensione da parte del Presidente del Consiglio (cfr. tra i molti, M. SECHI, *L'amaro quorum*, Il Tempo, 14/6/2011), e che insieme alla sconfitta alle amministrative ha proiettato una pesante ombra di provvisorietà sull'esecutivo; le richieste di autorizzazione a procedere all'arresto nei confronti di alcuni deputati del PDL, concessa nei confronti dell'onorevole Papa il 20/7/2011, negata nei confronti di Milanese il 22/9/2011 con uno scarto minimo di voti e la probabile presenza di 7 franchi tiratori nello schieramento di centro destra. A ciò va aggiunto la frizione nei rapporti tra Capo dello Stato e Presidente del Consiglio: a seguito dell'allargamento della compagine governativa con la nomina dei nuovi sottosegretari del 5/5/2011, il Presidente della Repubblica ammonisce sul fatto che "sono entrati a far parte del Governo esponenti di gruppi parlamentari diversi rispetto alle componenti della coalizione che si è presentata alle elezioni politiche", pertanto "spetta ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio valutare le modalità con le quali investire il Parlamento delle novità intervenute nella maggioranza che sostiene il governo". Verifica avutasi, con il 44° voto di fiducia da inizio legislatura, nella seduta del 21/6/2011 alla Camera sul decreto legge n. 70 del 13/5/2011 (c.d. decreto sviluppo) con 317 sì, 293 no e due astenuti, che supera la prova, ma consegna «il paradosso di una maggioranza parlamentare assoluta e di una coalizione politica precaria», così M. FRANCO, *I paradossi del governo forte numericamente ma sempre provvisorio*, Corriere della Sera, 22/6/2011. Ulteriori questioni, non di poco conto su piano politico, a gravare sulla solidità coalizionale del centro destra, sono da una parte i primi segnali di destrutturazione in ordine alla granitica compattezza nella Lega Nord attorno alla propria *leadership*, nonché i segnali di sofferenza in merito all'alleanza con il PDL; dall'altra la sostanziale mancanza di credibilità su piano internazionale e la sfiducia nei confronti del governo da parte delle istituzioni finanziarie nazionali ed estere – BCE, Agenzie di rating - circa l'affidabilità del nostro paese nel risanare il proprio debito pubblico e adottare misure strutturali capaci di dare slancio alla sua crescita; cfr. sul punto F. LANCHESTER, *Commissariati, divisi e impotenti*, Federalismi.it, n. 16/2011, secondo cui all'incapacità di risanare le finanze pubbliche, si affianca il mancato riallineamento del sistema partitico e adeguamento della struttura istituzionale, per cui permane un modello di bipolarismo centrifugo instabile.

formazione carismatica in cerca di un'identità per il futuro; la forte spinta delle forze politiche che si identificano nel terzo polo a evidenziare un profilo equidistante dai due poli; la continua ricerca della quadra all'interno dello schieramento di centro sinistra diviso e senza una direzione univoca e condivisa, con il principale partito che ha registrato nel corso della XVI legislatura la fuoriuscita di alcune componenti confluite in altri gruppi parlamentari, e in cui continuano a convivere diverse anime. La realizzazione di un partito maggioritario è una costante costruzione, frutto di lavoro nel tempo e di innovazione nell'organizzazione, nella cultura politica, nella comunicazione, nel programma, elementi che concorrono a formare una certa reputazione al partito, che è quell'immagine, idea, opinione che gli elettori si formano di una formazione politica¹⁷⁷, e che sarà determinante ai fini sia della competizione elettorale, sia e soprattutto della stabilità politica.

3.3.4. Le coalizioni pre-elettorali: un nuovo soggetto giuridico?

Abbiamo detto¹⁷⁸ della debole istituzionalizzazione delle coalizioni pre-elettorali nel periodo maggioritario: sebbene siano presenti fattori quali la disciplina accentrata delle candidature e la fusione dei voti degli elettori nel collegio uninominale, che fanno propendere per una forte istituzionalizzazione, esse non hanno un corpo unitario, non hanno soggettività né una struttura organizzativa distinta dai partiti federati. Le loro funzioni, sia sul territorio sia nelle istituzioni, sono esercitate «dai partiti e dai gruppi parlamentari, che agiscono come braccio operativo della coalizione»¹⁷⁹; per cui l'istituzionalizzazione non si è perfezionata

¹⁷⁷ Cfr. O. MASSARI, *Il PD e le trasformazioni del sistema democratico*, cit., pp. 49 ss..

¹⁷⁸ al § 3.2.1 e nota n. 82.

¹⁷⁹ Così R. CHERCHI, *La forma di governo all'alba del XXI secolo: dalle coalizioni ai partiti?*, cit. p. 489. Sul concetto di istituzionalizzazione, vedi p. 471-472; l'autore ritiene che il requisito della organizzazione, considerato elemento essenziale per qualificare un soggetto politico come partito, non andrebbe comunque sopravvalutato, attesa la tendenza alla deistituzionalizzazione dei partiti burocratici, alla minore influenza della base degli iscritti e all'utilizzo di risorse esterne al partito per alcune funzioni fondamentali, come la redazione del programma elettorale.

con la costituzione di una nuova persona giuridica¹⁸⁰ che esprima “valori” e “scopi” dei fondatori.

Sappiamo che la disciplina elettorale del 2005¹⁸¹, pur incentivando la formazione di coalizioni attraverso il premio, con il voto di lista incoraggia la costruzione di coalizioni larghe internamente polarizzate, il che alimenta il potere di ricatto delle liste minori, e soprattutto rafforza l'autonomia partitica rispetto all'unità di coalizione, poiché il successo dipende non dalla conquista di elettori mediani nei collegi uninominali, ma dalla capacità di ciascuna lista di portare i propri elettori alle urne.

L'attenuazione del livello di istituzionalizzazione delle coalizioni è rinvenibile anche nell'evoluzione della rete normativa: se è vero che la stessa legge elettorale del 2005 contiene alcuni incentivi all'autonoma soggettività coalizionale (la previsione del capo della coalizione, il programma di coalizione, il premio), con le disposizioni dei regolamenti parlamentari in ordine alla formazione dei gruppi, nel corso della XV legislatura si assiste al recupero della facoltà di costituire gruppi in deroga alle soglie minime¹⁸². Lo stesso governo, attraverso lo strumento del decreto legge, ha inteso modificare la sua struttura organizzativa, incorporando i ministeri esistenti al chiaro scopo di soddisfare esigenze coalizionali. Ma l'attenuazione istituzionale si manifesta soprattutto nelle regolarità e prassi applicative: ci si riferisce al venir meno della selezione accentrata delle candidature di coalizione, all'uso dell'istituto delle consultazioni per la gestione delle crisi e il procedimento

¹⁸⁰ La questione è rilevante anche in riferimento al rapporto tra gli organi supremi dello Stato, in particolare alla sussistenza dell'obbligo costituzionale per il Capo dello Stato di incoraggiare o assecondare la formazione di un Esecutivo quale che sia, pur di evitare elezioni anticipate: si consideri la posizione di T.E.FROSINI, - P.L. PETRILLO, *Art. 88, in Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, vol. II, 2006, p. 1719, secondo cui «in tempo di maggioritario, di *coalizioni elettorali che non sono più meri aggregati di partito ma soggetti politici autonomi* ..., non si può sostenere che il Presidente della Repubblica debba essere, in caso di crisi di *quel* governo indicato dal corpo elettorale, il regista di un *altro*, nuovo governo, poiché l'obiettivo non è più far durare le Camere (in presenza di una *qualsiasi* maggioranza) ma far durare *quel* preciso governo».

¹⁸¹ Così nell'interpretazione data alle elezioni del 2006.

¹⁸² Art. 14, comma 2, regolamento della Camera, e art. 14, comma 5, regolamento Senato, in base ai quali si sono formati 5 gruppi in deroga alla Camera, per un totale di 12 gruppi, oltre il gruppo misto, contro i 7 della XIV legislatura, e 9 gruppi al Senato, oltre il gruppo misto, contro gli 8 della passata legislatura; cfr. L. GIANNITI, *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l'altro*, Forum Quad. cost., 17/3/2006.

In vigenza delle regole elettorali del 1993, l'applicazione dell'art. 14, comma 5 regolamento Camera, consentiva che il frazionismo si manifestasse attraverso l'anormale crescita dei gruppi misti e la costituzione delle componenti politiche al suo interno.

di formazione del governo da parte del Capo dello Stato¹⁸³, che registrano un significativo ritorno al passato con l'audizione di delegazioni non più unitarie ma separate di ciascuna forza politica rappresentata in Parlamento, per cui le coalizioni del 2006 continuano ad essere semplificate sul piano organizzativo, e presentano un tasso di frazionismo interno più elevato rispetto al periodo precedente¹⁸⁴.

La XVI legislatura sembrava aver sancito il passaggio dal multipartitismo estremo al multipartitismo limitato, vista la scomparsa dei micro partiti, il passaggio dalle grandi coalizioni a quelle di piccole dimensioni e la riduzione della distanza ideologica tra i partiti estremi; tuttavia la ridotta rappresentatività delle Camere che ne è derivata non può ritenersi un valore totalmente recessivo nei confronti della stabilità e della responsabilità delle maggioranze, in quanto anche una ridotta rappresentanza può avere una sua influenza positiva sui gruppi parlamentari di maggioranza e opposizione, soprattutto quando ponga in evidenza un punto di vista distinto da quelli largamente maggioritari su questioni delicate o di forte rilevanza sociale. Sappiamo d'altronde che, da un punto di vista dinamico, ad un formato partitico a multipartitismo limitato non necessariamente corrisponde una meccanica moderata: la presenza di partiti nati in contrapposizione allo *status quo* politico, come l'IDV e la Lega Nord, spesso portati a realizzare politiche di scavalco nei confronti dei loro alleati più moderati; la natura originaria del PD, mix di ispirazione popolare e socialista diviso tra un'anima di matrice socialdemocratica e un'altra cattolico-riformista, che ha reso difficile la sua collocazione su piano europeo¹⁸⁵; la disgregazione in atto del PDL, e l'accentuarsi del fenomeno del trasfughismo, inducono a ritenere che prevalga una dinamica interpartitica e intrapartitica centrifuga, conflittuale, oppositiva e ad elevata temperatura

¹⁸³ Le elezioni del 2006 hanno visto una delegazione unitaria solo nel centro sinistra, le crisi del II governo Prodi del 2007 e del 2008, nonché la formazione del IV Governo Berlusconi hanno invece registrato audizioni distinte per ciascun gruppo parlamentare, cfr. Comunicati ufficiali del Quirinale dal sito www.quirinale.it/Comunicati del 22/02/2007, del 25/01/2008, del 6/5/2008.

¹⁸⁴ La coalizione, «da fenomeno ambiguo ... tra l'aggregazione federale e quella confederale, si è a nostro avviso convertita, in "contratto" elettorale di Governo, con conseguente allentamento dei vincoli di coalizione tra i partiti coalizzati», così R. CHERCHI, *La forma di governo all'alba del XXI secolo: dalle coalizioni ai partiti?*, cit., p. 508-509.

¹⁸⁵ La soluzione è stata quella di non aderire *tout-court* al PSE, bensì di creare un gruppo unico, costituitosi formalmente il 23/6/2009 con il PSE nel Parlamento europeo, denominato prima *Alleanza dei Socialisti e dei Democratici per l'Europa* (ASDE) e poi *Alleanza Progressista dei Socialisti e dei Democratici* (APSD).

ideologica. Da qui l'esigenza di una legge sui partiti che regoli in maniera trasparente l'accesso alla rappresentanza, ma anche la rimodulazione degli obiettivi attesi dai sistemi elettorali, le cui proposte di modifica puntino non a imbrigliare la flessibilità della forma di governo parlamentare, o a far discendere direttamente da esso l'efficacia e l'efficienza delle decisioni politiche, ma ad obiettivi di dimensione più ridotta, probabilmente realmente conseguibili, come può essere la riduzione della frammentazione partitica, se accompagnata da una legislazione elettorale di contorno volta ad elevare la soglia di rappresentanza per accedere ai rimborsi elettorali e che incentivi le aggregazioni attraverso un premio di natura finanziaria¹⁸⁶, o che condizioni i rimborsi elettorali al rispetto di standard minimi di democraticità interna.

¹⁸⁶ Cfr. C. PINELLI, *Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia*, Quad. cost., 2006, p. 772.

Capitolo IV

NODI IRRISOLTI E PROSPETTIVE DI RIFORMA

SOMMARIO: 1. Con quale metodo affrontare il dibattito sulle riforme elettorali: a) le prestazioni attese da un sistema elettorale, tra democrazia proiettiva, democrazia di investitura e governabilità; b) la necessaria attenzione al contesto politico e la relatività delle proposte in rapporto agli obiettivi. 2. Le principali proposte di riforma del vigente sistema elettorale, tra via referendaria e disegni di legge. 3. Forma di governo, sistema elettorale e democrazia interna dei partiti italiani. 3.1. *L'esperienza delle elezioni primarie, tra partecipazione democratica e democrazia plebiscitaria.* 3.2. *L'attuale organizzazione dei principali partiti. Gli Statuti di PD e PDL.* 4. Il dibattito sulle modifiche costituzionali alla forma di governo. Le proposte in Parlamento. 4.1. *Spunti di riflessione dall'esperienza comparata: le recenti vicende del Regno Unito.*

1. Con quale metodo affrontare il dibattito sulle riforme elettorali: a) le prestazioni attese da un sistema elettorale, tra democrazia proiettiva, democrazia di investitura e governabilità; b) la necessaria attenzione al contesto politico e la relatività delle proposte in rapporto agli obiettivi.

Le prestazioni attese da un sistema elettorale vanno sicuramente misurate avendo a mente il quadro complessivo all'interno del quale si va ad operare¹: le riforme elettorali strutturano il sistema di trasformazione dei voti in seggi che andrà a conformare il sistema politico-partitico, potendo incidere sul numero, sulla dimensione e sulla posizione degli attori politici nella competizione elettorale; ma abbiamo visto che la capacità del sistema elettorale di raggiungere quest'obiettivo incontra dei limiti proprio nella strutturazione del sistema partitico stesso e nella concentrazione territoriale dei partiti, tant'è che non sempre è possibile affermare che il sistema elettorale modelli direttamente quello partitico. Semmai, accade

¹ R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana. Come migliorarla e perché*, cit. p. 10, affermano che una riforma elettorale «non potrà essere veramente efficace se non terrà conto del fatto che le regole di voto producono gli effetti attesi solo se inserite in un contesto istituzionale complessivo capace di assecondarne il funzionamento in modo virtuoso»; condizioni che non si sarebbero verificate dal 1994.

spesso che sia l'assetto politico-partitico a plasmarlo secondo le sue esigenze². Senza trascurare gli effetti che possono esercitare regolamenti parlamentari e legislazione di contorno sulla conformazione del sistema partitico, sappiamo che il rendimento e gli effetti dei sistemi elettorali dipendono da una pluralità di fattori: sarà influenzato dagli assetti istituzionali³, dal contesto politico, dalla cultura politica del paese, dal dato costituzionale⁴. Allo stesso modo, se osserviamo le esperienze dei paesi europei, la stabilità dei governi, l'alternanza, non sono conseguenza diretta del sistema adottato, ma la risultante di più fattori tra i quali il sistema elettorale. Da qui la oggettiva difficoltà a trarre delle leggi ferree di causa-effetto; risulta invece più corretto affermare che al sistema elettorale si debba chiedere di incoraggiare il consolidamento di tendenze già manifestatesi nel sistema politico, il quale a sua volta retroagisce sul sistema elettorale scelto, perché «... le leggi elettorali non possono forzare il sistema politico. Nel caso italiano, questo vuol dire che non si può utilizzare la formula elettorale per costruire in forma coatta il bipolarismo; le formule elettorali possono assecondare tendenze in atto, non certo imporle»⁵.

² «... quasi sempre, la stabilità del sistema politico e dei governi può essere ottenuta solo in presenza di un quadro partitico già strutturato e semplificato, che la formula elettorale può, semmai, concorrere a mantenere in vita e non certo a creare *ex novo*»; così G. ZAMPAGNI, *I Sistemi elettorali in Italia*, in M. OLIVIERO e M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, cit., p. 291 ss.. Dello stesso avviso M. LUCIANI, *La riforma elettorale, il sistema tedesco e la legittimazione delle istituzioni democratiche*, in AA. VV., *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, atti del Seminario promosso da 14 fondazioni, Roma, 14/07/2008, secondo cui «ogni sistema dei partiti si dà il sistema elettorale che maggiormente corrisponde alla sue convenienze».

Si può allora dire che in fase di crisi o di ristrutturazione del sistema politico, gli attori politici non hanno percezione chiara dei rapporti di forza esistenti, pertanto le loro scelte in tema elettorale saranno orientate da considerazioni generali e di sistema; viceversa, se quei rapporti sono netti, le regole saranno definite da chi ha maggior potere decisionale nell'ottica di soddisfare la propria parte politica.

³ Come ben può fare la forma di governo presidenziale, che tendenzialmente spingerà alla bipolarizzazione attorno ai candidati alla carica di Presidente.

⁴ Nei paesi scandinavi, in Belgio, in Irlanda e Spagna l'adozione del sistema proporzionale è richiamata in Costituzione.

⁵ B. CARAVITA DI TORITTO, *Per una legge elettorale che superi il bicameralismo coatto*, in *La riforma elettorale* (a cura di Astrid), Roma, 2007, p. 180.

Come visto nei capitoli precedenti, dove vi sia un sistema dei partiti già semplificato all'interno di un assetto politico consolidatosi, allora un sistema maggioritario uninominale potrà contribuire a "formattare" il sistema secondo una logica bipartitica; viceversa, in una situazione frammentata, con partiti forti a livello locale, non è affatto scontato che un partito ottenga la maggioranza dei seggi in Parlamento.

Dello stesso avviso è M. VOLPI, *Considerazioni conclusive*, cit., p. 420, secondo cui «una legge elettorale nel contesto dato è una buona legge quando non pretende di imporre scelte politiche in termini di alleanza e di programmi, ma solo di incoraggiare l'evoluzione del sistema politico nella direzione considerata più

Un altro aspetto, totalmente condiviso in dottrina, riguarda l'illusorietà dell'idea del superamento delle disfunzioni presenti nel nostro sistema attraverso la pura e semplice importazione di una disciplina elettorale straniera, affinché se ne possano incamerare anche i vantaggi che nel luogo di origine ha saputo determinare: la contaminazione di elementi tra loro disomogenei può risultare troppo semplicistica e inconsistente, se non si analizza anche il contesto politico, socioculturale e istituzionale nel quale quella data disciplina ha trovato attuazione: risulta pertanto evidente che cambiando anche una sola di quelle variabili, il risultato in termini di rendimento non sarebbe affatto scontato, anzi, accade spesso che possano derivare effetti non previsti e contrari a quelli attesi⁶.

Si è detto dello stretto intreccio che lega le vicende della legislazione elettorale a quelle relative alla forma di governo⁷, in particolare quella parlamentare, poiché

auspicabile. Al contrario, quando si pretende di imporre il bipolarismo o addirittura il bipartitismo con la legge elettorale, si corre il rischio di produrre effetti perversi e tutt'altro che riduttivi del multipartitismo».

⁶ «... a poco serve parlare di importazione di questo o quel profilo di un sistema elettorale straniero se non si comprende l'anima di quel sistema elettorale e dunque il contesto che consente a quel certo meccanismo di funzionare», così R. BALDUZZI, *"Anima" delle formule elettorali e collegamento con la forma di governo*, in AA. VV., *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, atti del Seminario promosso da 14 fondazioni, Roma, 14/07/2008. Secondo l'autore ciò che va osservato non è tanto l'alternativa tra formule proporzionali e formule maggioritarie, a volte di difficile classificazione, quanto piuttosto la coerenza tra direzione complessiva del modello prescelto e i dettagli del medesimo, che ci porta a distinguere tra modelli tendenti alla bipolarizzazione e modelli proiettivi: «una cosa è scegliere la coalizione di governo al momento del voto, altro è limitarsi a distribuire i pesi dei diversi partiti e lasciare che siano le loro trattative a darci un governo».

Si pensi all'introduzione del sistema quasi maggioritario del 1993, volta a unire le forze politiche attraverso lo strumento del collegio uninominale, e alla persistenza di una cultura politica proporzionalistica, fatta di accordi spartitori dei collegi stessi, nonché al contesto istituzionale, in particolare al finanziamento pubblico e ai regolamenti parlamentari, che non hanno certo ostacolato, se non incentivato, la frammentazione; oppure all'introduzione del sistema tedesco previsto dalla c.d. Bozza Bianco, ossia adattato al nostro vigente testo costituzionale che non prevede seggi aggiuntivi, e con la possibilità di un solo voto a disposizione dell'elettore anziché due, disgiunti, come in Germania: tutto ciò farebbe perdere al sistema tedesco il suo carattere flessibile, e ogni effetto maggioritario del sistema, atteso che con la possibilità di esprimere due voti l'elettore potrà far confluire il voto di collegio sul candidato del partito alleato più forte, rafforzandolo, senza penalizzare il proprio partito al quale potrà dare l'altro voto di lista, cosa che non accadrebbe se l'elettore disponesse di un solo voto. Allo stesso modo, l'introduzione del maggioritario a doppio turno, formula sicuramente distorta capace di incidere sulla frammentazione partitica, non sarà sufficiente ad assicurare una competizione bipolare se mancano ulteriori elementi esterni capaci di creare "due campi".

⁷ Cfr. C. PINELLI, *Riforma elettorale e riassetto delle coalizioni*, cit., pur riconoscendo che le modifiche della forma di governo scontano sicuramente numero, dimensione e posizione degli schieramenti politici, per cui riforme elettorali e della forma di governo potranno combinarsi per raggiungere un unico scopo, tuttavia non vanno confusi i rispettivi oggetti, atteso che le modifiche della forma di governo «regolando diversamente i rapporti tra le istituzioni (Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica) incidono sui comportamenti costituzionali dei rispettivi titolari». L'autore osserva che se alla legge elettorale può e deve chiedersi «di rendere più coesi gli schieramenti», ad un riassetto istituzionale potrà riservarsi «il compito suo proprio, che è quello di canalizzare i comportamenti costituzionali delle istituzioni politiche

«non vi è forma di governo più sensibile al sistema elettorale di quella parlamentare, per l'ovvia ragione che ... il regime parlamentare ... abbisogna di un sistema partitico che attraverso le sue rappresentanze elettive sostenga permanentemente l'esecutivo»⁸. Sul punto in dottrina si segnala che spesso si è cercato nel sistema elettorale la panacea di tutti i mali⁹, perseguendo ad ogni costo la governabilità, questione di stretta attinenza con la forma di governo che andrebbe raggiunta con noti strumenti di razionalizzazione costituzionali e sub costituzionali, anziché attraverso soluzioni carismatiche e forzature maggioritarie, che rischiano di accelerare il «progressivo declino delle istanze democratiche»¹⁰.

Abbiamo analizzato le numerose disfunzioni e anomalie dell'attuale sistema elettorale, sia nel metodo di adozione che nel merito¹¹: dalla sua approvazione senza

entro argini predeterminati». Sulla base di tali considerazioni, per il sistema elettorale ritiene utile l'adozione di un doppio turno di collegio, con riserva di quota per i partiti non coalizzati con alcuno schieramento, richiamando all'uopo i disegni di legge A.S. nn. 3811 e 3812 presentati nel corso della XIII legislatura, i quali prevedevano l'assegnazione del 90% dei seggi ai candidati dei collegi con doppio turno, il restante 10 % diviso tra candidati non coalizzati (23 seggi), la coalizione vincitrice (23 seggi) e i migliori perdenti nei collegi (parte residua). Per le riforme istituzionali, ai fini stabilizzatori sarebbe sufficiente l'introduzione della sfiducia costruttiva, il cui raro utilizzo in Germania non fa che confermare la sua elevata capacità deterrente. Inoltre, guardando al caso del 1983 in cui il partito liberal democratico della FDP ruppe l'alleanza con il partito social democratico SPD e votò la sfiducia al cancelliere Schmidt assieme al partito della CDU, le conseguenze furono comunque elezioni anticipate che confermarono l'alleanza CDU-FDP e il cancelliere Kohl, il che dimostrerebbe come il cambio di strategia politica di un partito in corso di legislatura può essere ben confermato dagli elettori che lo hanno successivamente legittimato alle elezioni. Dunque sfiducia costruttiva e maggior coesione coalizionale derivante dal doppio turno, non precluderebbero eventuali eccezionali cambiamenti di schieramento in corso di legislatura da parte di un partito, che se ne assumerà poi la responsabilità dinanzi al corpo elettorale.

⁸ C. FUSARO, *I limiti della legislazione elettorale vigente*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana. Come migliorarla e perché*, cit. p. 15, secondo cui sarà la qualità di quel sostegno, per costanza e unità di intenti, a determinare il rendimento sistemico del raccordo governo-parlamento.

⁹ «la verità è che sui sistemi elettorali si scarica da tempo la crisi di rappresentanza, quella dei partiti e delle stesse soggettività collettive. Si scaricano sui sistemi elettorali anche questioni più di fondo, quelle che attengono alla tensione tra domande della democrazia e vincoli che derivano alla sua espansione dai rapporti economico-sociali derivanti dal modo di produzione»; G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000, XII, p. 36.

¹⁰ C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, cit., secondo cui «i problemi della governabilità devono essere affrontati su un piano diverso. E cioè a livello giuridico-costituzionale, intervenendo – laddove necessario – per introdurre nel sistema più incisivi e coerenti istituti di razionalizzazione delle dinamiche di governo (la sfiducia costruttiva, la revoca dei ministri, la riforma del bicameralismo ed eventualmente anche l'elezione "parlamentare" del Presidente del Consiglio)».

¹¹ R. D'ALIMONTE, *Una riforma elettorale come si può*, Il Mulino, n. 6/2006, pp. 1183-1187, constatando l'assenza di accordo in Parlamento su una riforma più ampia, propone una revisione della l. 270/2005 volta a correggerne le distorsioni più evidenti: premio di maggioranza a livello nazionale al Senato e estensione del voto ai diciottenni; inclusione dei voti della Valle d'Aosta e circoscrizione estero per l'attribuzione del premio, eliminazione delle candidature multiple, esclusione dal computo del premio di

confronto in sede parlamentare¹²; all'arbitrarietà del premio di maggioranza e conseguente irrazionale distorsione della rappresentanza (anche maggiore rispetto alla distorsività di un sistema maggioritario di collegio, «che diventa tollerabile a livello nazionale proprio perché frutto della volontà degli elettori»¹³) non bilanciata dal recupero di stabilità del sistema partitico e della maggioranza di governo¹⁴; alla mancata attuazione dell'art. 51 Cost.; all'eccesso di potere delle segreterie partitiche. Vi sono pertanto ragioni di opportunità istituzionale, giuridiche, e di mancato rendimento del sistema che ne giustificano la modifica.

Ma con quale metodo? Ancorché auspicabile, esistono i margini per una riforma condivisa?¹⁵

In ragione dell'importanza che riveste la normativa elettorale, autorevole dottrina¹⁶, osservando le esperienze di altri paesi democratici, ha proposto un percorso virtuoso da poter adottare nel nostro ordinamento, che coinvolga partiti e istituzioni. L'esempio è dato dal governo laburista della Nuova Zelanda che negli anni Ottanta decise di abbandonare il *plurality*: il passaggio ad un sistema misto, con collegi

maggioranza dei voti dei partiti sotto soglia, riduzione dell'ampiezza delle circoscrizioni, attuazione del principio della rappresentanza di genere.

¹² Sulle ragioni di opportunità costituzionale a che la scelta di un determinato sistema elettorale rientri tra le «regole del gioco» cui debbono concorrere i più significativi attori politici, anziché ricomprendersi nell'area di disponibilità politica di maggioranze contingenti, che tenga fuori pregiudizialmente l'apporto dialettico dell'opposizione, si è già detto nel cap. III, § 3.3..

¹³ C. PINELLI, *Riforme elettorali e riassetto delle coalizioni*, cit..

¹⁴ «La stabilità della maggioranza di governo non è (e non va) assolutamente garantita da un rafforzamento dell'Esecutivo (né del suo capo), né da una legittimazione diretta e plebiscitaria del leader ... ma si favorisce semplicemente scartando dall'ingresso in Parlamento quelle forze politiche che non raggiungano (coalizzate o meno) il 5% dei suffragi ... fonte dell'instabilità dei governi, e che sono l'apoteosi della deriva oligarchica che si afferma – più o meno incontrastata – in genere all'interno dei partiti, in assenza di una tutela, a livello costituzionale, della loro democrazia interna»; così D. ARGONIZZO, *Proporzionale corretto e bipolarismo*, Forum Quad. cost., 28/6/2006, nota n. 25.

¹⁵ Già alle elezioni del 2006 l'Unione aveva indicato nel suo programma «Per il bene dell'Italia», p. 12, che un buon sistema elettorale è quello che «assicuri insieme la rappresentanza e la governabilità: due valori che devono coesistere perché la prima senza la seconda non assicura effettività alla scelta degli elettori e la seconda senza la prima si trasforma in puro esercizio di comando. Non seguiremo l'esempio del centrodestra imponendo un 'nostro' sistema elettorale, ma lavoreremo per un sistema elettorale che assicuri tutti questi valori».

G. ZAGREBELSKY, *Per cambiare davvero. Elezioni, partiti, partecipazione*, Libertà e Giustizia, 12/7/2011, osserva come dinanzi ad un Parlamento che ha smarrito il suo senso politico, che non delibera se non per dovere di obbedienza, allora è corretto mettere mano alla riforma elettorale, senza convenienze contingenti e di parte.

¹⁶ F. LANCHESTER, *Una road map virtuosa per la riforma del sistema elettorale in senso stretto*, Federalismi.it, n. 17/2010, secondo cui la normativa elettorale «non soltanto si connette con la forma di Stato ed influisce sulla forma di governo, ma risulta strettamente connessa con il regime ovvero con le norme, i valori, le regole del gioco e le strutture di autorità in cui agiscono i soggetti politicamente rilevanti».

uninominali e parte proporzionale calcolata su base nazionale, vide coinvolti una Commissione elettorale formata da esperti, il corpo elettorale chiamato a due consultazioni referendarie, una consultiva e una vincolante¹⁷, il Parlamento che approvò in via legislativa la nuova disciplina elettorale. Allo stesso modo anche in Gran Bretagna, dove il passaggio al voto alternativo trasferibile, un *majority* a turno unico, poi bocciato al referendum di maggio 2011, ha visto coinvolti una Commissione elettorale, le Camere, il corpo elettorale. Dunque un percorso virtuoso perché eviterebbe i difetti e i limiti del referendum abrogativo, e attribuirebbe la decisione sostanzialmente agli elettori, dotandola di coerenza tecnica per l'apporto degli esperti che razionalizzano le opzioni praticabili, e legittimandola successivamente attraverso la deliberazione parlamentare.

Passando al merito, cosa si può e si deve chiedere a un sistema elettorale in un sistema parlamentare?¹⁸ Quale sistema, tenuto conto dello specifico contesto

¹⁷ A settembre 1992 il Governo conservatore indisse un primo referendum a carattere consultivo, nel quale si chiedeva agli elettori se intendevano cambiare il sistema vigente, il First Past The Post (FPTP), e quale sistema avrebbero preferito tra 4 opzioni possibili: il Mixed Member Proportional (MMP), Single Transferable Vote (STV), Supplementary Member (SM) e Preferential Voting (PV). Il risultato fu favorevole al cambiamento, con preferenza per il MMP, come suggerito dalla Commissione di esperti. Nel novembre 1993 si tenne un secondo referendum, vincolante, con cui scegliere tra il FPTP e il MMP. Il risultato fu 53,9% per il Misto e 46,1% per l'Uninominali, con una partecipazione dell'85,2%. Il nuovo sistema elettorale entrò in funzione nel 1996.

¹⁸ Secondo T.E. FROSINI, Audizione Commissione affari costituzionali Senato, 13/4/2011, «a fare una maggioranza e un governo; a rappresentare i sentimenti di una collettività». L'autore ritiene che le forme di governo in Europa, al di là del «“modellino” parlamentare o semipresidenziale» adottato, si fondino su una legittimazione diretta dei governi, tanto da poter dire si stia formando «un patrimonio costituzionale europeo anche in tema di forma di governo» che consisterebbe «nel buon governo, scelto dal corpo elettorale e responsabile di fronte a esso»; ciò valorizzerebbe la sovranità popolare, poiché avvicinerrebbe il corpo elettorale al cuore delle decisioni e al formarsi della politica nazionale. Critico sul punto P. CARETTI, *La forma di governo*, cit.; G. SARTORI, *Lo stupidume elettorale*, Corriere della Sera, 16/10/2007 per cui «solo in Italia si racconta al popolo bue che il Parlamento non deve avere «mani libere», mani libere per cambiare, occorrendo, coalizioni e leader»; P.A. CAPOTOSTI, *Regole elettorali e sistema costituzionale italiano*, Seminario organizzato da Astrid, *Quale riforma elettorale serve al paese?* Roma, 28/05/2007, secondo cui il legame indissolubile corpo elettorale, Premier, Governo, «svuota l'essenza del sistema parlamentare, giacché viene meno la fondamentale funzione di “mediazione” parlamentare nel processo formativo delle maggioranze di governo».

M. LUCIANI, *La riforma elettorale, il sistema tedesco e la legittimazione delle istituzioni democratiche*, cit., aggiunge alle funzioni classiche del sistema elettorale di assicurare rappresentanza e governabilità, «la funzione di legittimazione delle istituzioni democratiche», che si traduce nel «miglioramento della qualità del personale politico e il recupero degli elettori alla partecipazione», obiettivo che ritiene perseguibile con il sistema tedesco, il quale si fonda su un *principio* proporzionalistico, ma non produce *effetti* proporzionalistici.

italiano, potrebbe meglio assicurare una sintesi efficace tra “rappresentanza e governabilità”?¹⁹ Esiste un sistema elettorale perfetto?²⁰

L'ultima questione ha una facile risposta, liquidabile con un inciso, perché non esiste un sistema migliore di un altro: la scelta è funzionale agli obiettivi che si intende perseguire e al disegno politico cui ciascun sistema elettorale si lega²¹.

La seconda, evidentemente è strettamente collegata alla prima questione; la risposta non potrà mai essere né univoca né fissa nel tempo, e si dovrà relativizzare in ragione degli obiettivi di fondo che in un dato momento storico sono stati individuati. Se guardiamo alle proposte di riforma presentate per superare la l. n. 270 del 2005²² e al dibattito²³ che si è sviluppato a partire dalla XV legislatura, le

¹⁹ G. PASQUINO, *Per una legge elettorale “sistemica” e “comparabile”*, cit., osserva che qualsiasi proposta elettorale debba avvenire in chiave sistemica, ossia «vada sottoposta ad un vaglio approfondito e severo non soltanto nei suoi meccanismi specifici, nelle sue probabili conseguenze, negli obiettivi particolaristici dei suoi proponenti, ma, soprattutto, vada collocata in una concezione che riguardi il tipo di sistema politico che si desideri costruire». Egli ritiene pertanto necessario che la riforma elettorale sia accompagnata da adeguate revisioni costituzionali, in ragione del tipo di sistema adottato, per cui se si pensa di introdurre il doppio turno, bisognerebbe guardare anche alla forma di governo semipresidenziale che ne esalta gli effetti positivi, così se si guarda al sistema spagnolo, bisogna considerare che esso serve ad eleggere solo 350 deputati.

²⁰ Un'interessante indagine ricognitiva è quella di G. ORTONA, *La scelta del sistema elettorale: cosa fanno gli altri? E cosa dicono gli esperti?*, *Costituzionalismo.it*, 5/9/2007. Lo studioso osserva che su 199 paesi che al 2004 ricorrono ad elezioni politiche, 91 usano sistemi maggioritari, prevalentemente in Africa e Asia, dove si è affermato come esportazione culturale o coloniale del modello inglese, 83 proporzionali, prevalentemente in Europa e per lo più corretti da soglie di sbarramento, 19 misti e 6 altri sistemi di difficile collocazione. Da una ricerca del 2004, pubblicata nel 2005 – BOWLER, SHAUN, D. M. FARRELL w R. T. PETTIT, *Expert Opinion on Electoral Systems: So Which Electoral System is “Best”?* in *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 2005, citata da Ortona, consistente in un sondaggio condotto tra 170 esperti della materia, risulterebbe quello tedesco il sistema indicato come migliore nel 32.3% degli intervistati, seguito dal voto singolo trasferibile nel 23.6%; solo il 25.5% ha preferito sistemi maggioritari, in primis il *plurality*; dunque, dinanzi al *trade-off* tra governabilità e rappresentatività, una netta preferenza per sistemi proporzionali corretti. Quando però si è trattato di spiegare il perché da parte di chi ha preferito il sistema tedesco, gli autori della ricerca confessano che le risposte non sono state sufficientemente chiare ma piuttosto ambigue, potendo solo rilevare che gli esperti ritengono il voto di lista ottimo nel garantire la proporzionalità e mediocre nel garantire la governabilità; il miglior sistema maggioritario invece solo buono nel garantire la governabilità e pessimo per la rappresentatività. Pertanto, dinanzi ad un orientamento abbastanza chiaro della dottrina, da cui però non si ricava una «conclusione normativa esatta», l'autore ritiene che scelte diverse da proporzionali corretti vadano adeguatamente spiegate.

²¹ In via assolutamente generale, se l'idea di fondo è un assetto bipartitico, guardando agli esiti e non alla forma dei sistemi elettorali più adattabili al nostro contesto, allora un modello simile a quello spagnolo potrebbe soddisfare quell'obiettivo; se si vuole un pluripartitismo moderato, il modello tedesco, o il doppio turno.

²² Il riferimento è alle cosiddette bozze Vassallo e Bianco: la prima è un progetto di riforma che dichiara di voler assecondare e non costringere le dinamiche politiche, nonché superare uno schema rigidamente bipolare, con contrapposizioni esasperate, che presenta un sistema definito «a base proporzionale, ma ad azione maggioritaria» così G. LANEVE, A. STERPA, *La “proposta Veltroni” per la nuova legge elettorale: spunti di riflessione ed ipotesi di funzionamento*, cit.. Esso prevedeva piccole circoscrizioni, con massimo 16 seggi,

finalità assegnate ad un sistema elettorale vengono così individuate: garantire la partecipazione democratica, la rappresentatività delle istituzioni e il pluralismo politico; consentire agli elettori di poter giudicare la qualità dei candidati, favorendo un rapporto diretto tra elettori e eletti e tra eletti e territorio; ridurre la frammentazione, preservando la dinamica bipolare nell'ambito di un multipartitismo temperato, senza però costringerla in coalizioni artificiali; garantire stabilità ai governi²⁴. Da qui la proposta di sistemi elettorali misti che attingono ai modelli tedesco e spagnolo, di base proporzionale, che non siano però solo proiettivi (perché indurrebbero alla formazione di coalizioni eterogenee), e con collegi uninominali, i quali garantiscono un rapporto più diretto dell'eletto con l'elettore e il territorio.

Il punto nodale allora è il primo. Un conto è l'idea di «dar vita a un organo parlamentare che sia prima di tutto rappresentativo dei più significativi orientamenti politici presenti nella società, ma anche capace di produrre maggioranze di governo

suddivise in collegi uninominali nei quali la competizione è tra singoli candidati collegati ad una lista bloccata; l'attribuzione di un solo voto all'elettore; la metà dei seggi sarebbe stata assegnata a chi si aggiudica il collegio, l'altra metà alle liste mediante un riparto proporzionale con metodo d'Hondt. L'azione maggioritaria derivava dalle ridotte dimensioni delle circoscrizioni, dalla attribuzione di metà dei seggi nel collegio e dall'adozione del metodo d'Hondt, che favorisce i partiti di maggiori dimensioni. La proposta, secondo i due studiosi, presentava il vantaggio di abbandonare il premio di maggioranza, che pur garantendo maggior stabilità alla maggioranza di governo in termini numerici, non si è tradotto in stabile capacità di governare, e di costruire un legame elettori-eletto che valorizza sia l'elemento territoriale che quello partitico.

L'altra proposta di riforma fu quella del presidente della Commissione affari costituzionali alla Camera, la c.d. Bozza Bianco, presentata a dicembre 2007 e poi rivista a gennaio 2008, quale sintesi di numerosi progetti avanzati al Senato e volta a tenere insieme anche partiti di medie e piccole dimensioni – nel corso della XVI legislatura sostanzialmente riproposta come progetto di legge n. 2650 del 29/3/2011: essa proponeva per la Camera 32 circoscrizioni, formula proporzionale con distribuzione dei seggi su base nazionale senza premio di maggioranza, seggi attribuiti per metà in collegi uninominali e per l'altra metà in liste bloccate collegate ai candidati dei collegi, un solo voto all'elettore, metodo d'Hondt, doppia soglia di sbarramento, una al 5% su base nazionale e una al 7% in almeno 5 circoscrizioni. La bozza, così come modificata, prevedeva, allo scopo di mantenere la competizione di tipo bipolare, anche l'obbligo di dichiarazione preventiva delle alleanze, del candidato premier e del programma, senza però assumere carattere vincolante, per evitare contrapposizioni pregiudiziali tra le formazioni.

²³ Cfr. F. LANCHESTER, *I modelli elettorali tedesco e spagnolo nel recente dibattito italiano*, Italiani Europei, n. 1/2008, secondo cui nella bozza Vassallo rimane scarso il riferimento alle primarie per l'individuazione delle candidature, sia di collegio che di lista, ed inoltre risulterebbe in contrasto con l'obiettivo di consolidare la dinamica bipolare «perché - eliminando la strutturazione nazionale della contesa sul leader – rischia di favorire invece la centrifugazione regionale della contesa». La proposta Bianco tende invece a favorire la semplificazione e a mantenere una struttura bipartitica.

²⁴ Per le finalità vedi § 1, Cap. I. F. BASSANINI, *Sul progetto di riforma elettorale del Partito democratico*, Astrid rassegna, n. 19/2007, ritiene sia il doppio turno, corretto da una piccola quota proporzionale, il sistema più adatto a perseguire quegli obiettivi.

il più possibile coese ed efficienti»²⁵, altro è, attraverso il voto, eleggere un governo e il suo organo di vertice²⁶, cosa che non avviene in nessun paese democratico a regime parlamentare²⁷.

Autorevole dottrina²⁸ osserva che se in un paese nessun singolo partito è in grado da solo di raggiungere il 51% dei voti, le possibili alternative sono: costituire

²⁵ M. VOLPI, *Considerazioni conclusive*, cit., p. 411. Il punto è fortemente sottolineato da G. AZZARITI, *Sistemi elettorali e crisi della rappresentanza politica*, Italiani Europei, n. 1/2008, il quale parla di “torsione tecnocratica” dei principi della rappresentanza politica, per cui il dibattito sul tema appare sbilanciato: il sistema elettorale implica non solo un meccanismo di traduzione dei voti in seggi, ma un «mezzo per legittimare il ceto politico definendo la relazione concreta tra elettori e eletti. In una democrazia di tipo rappresentativo le modalità di selezione dei rappresentanti del corpo elettorale riguardano il fondamento stesso su cui si regge la convivenza sociale». L'autore, in *Rappresentanza politica e stabilità del Governo: due piani da non sovrapporre*, Seminario organizzato da Astrid, *Quale riforma elettorale serve al paese?* Roma, 28/05/2007, sottolinea come «alla complessa, ma pur sempre fisiologica, dialettica maggioranza-opposizioni pare sostituirsi la patologica rissosità entro la maggioranza coatta», indicando inoltre come il problema non sia la durata dei governi ma la necessità di restituire al Parlamento «il suo ruolo e la sua dignità», la mancanza di coerenza di indirizzo politico e l'incapacità di dar corso ai programmi proposti dalla maggioranza, che ha visto la «“stabilità” come protesi di governo, per cercare di colmare il vuoto lasciato dalla politica». Solo dopo aver recuperato il rafforzamento della rappresentanza politica, allora sarà utile razionalizzare la forma di governo, sul modello tedesco. Ed ancora, per F. BASSANINI, *Le riforme istituzionali nella XVI legislatura*, Seminario sulle riforme istituzionali, Sala della Regina della Camera dei deputati, Roma, 14/6/2010, la priorità è riannodare «de fila del rapporto fondamentale dei sistemi democratici rappresentativi, che è il rapporto tra gli elettori e gli eletti, non fra gli eletti e il Capo del governo», rapporto recuperabile attraverso il doppio turno, corretto con piccola quota proporzionale come diritto di tribuna.

²⁶ È questa la tesi dei sostenitori della democrazia immediata proposta da Duverger, tra cui Barbera, Ceccanti, Guzzetta, Frosini, Vassallo, che chiede ai sistemi elettorali di fungere, secondo la nota metafora duvergeriana, non da “macchina fotografica” la cui “qualità principale sta nella somiglianza delle persone raffigurate”, ma da “trasformatore che deve convertire in decisioni politiche le opinioni enunciate con le schede”, così in S. CECCANTI, *Riforma della politica e riforma elettorale*, relazione al convegno *Per riformare la politica davvero*, Roma, 6/10/2007. Lo studioso, in *Sistema elettorale: un buon trasformatore di energia o una macchina fotografica?* cit., osserva come nelle democrazie parlamentari siano più adatti sistemi selettivi per ragioni di democraticità e non per ragioni di efficienza: il motivo sta nel fatto che non si tratta di dover solo eleggere la Camera – in tal caso un sistema proporzionale sarebbe più democratico e solo ragioni di efficienza impongono dei temperamenti - ma c'è anche un governo da fare, per cui «il problema della giustizia nei numeri può essere capovolgibile non per ragioni di efficienza, ma di democraticità»: la necessità di decisioni rapide, l'esigenza di imputare la responsabilità delle decisioni implica che «l'esigenza primaria di democraticità è quella che porta fino ad una legittimazione diretta del Governo».

²⁷ O. MASSARI, *Il premierato forte per legge non appartiene alle democrazie europee*, in AA. VV., *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, cit., secondo cui «il potere del Premier e dei Primi Ministri in tutte le democrazie dipende essenzialmente dal potere politico che hanno, dipende dal sistema partitico che c'è dietro le spalle» per cui sarebbe un errore «ibridare una legittimazione diretta all'interno di forme di governo parlamentari che assolutamente non lo sopportano». Allora alla forma di governo si potrà chiedere di produrre stabilità ai governi, al sistema elettorale di semplificare il sistema partitico, e consentire un chiaro rapporto di responsabilità tra eletti e elettori. Lo stesso autore, in AA. VV., *Quale legge elettorale serve al paese?* Seminario Astrid, Roma, 28/5/2007, mette in evidenza che i sistemi elettorali possono ridurre la frammentazione, non altro, non svolgono altre funzioni ascrivibili alla forma di governo, la stabilità non potrebbe derivare dal premio esplicito che invece può solo dar luogo ad una maggioranza iniziale.

²⁸ Cfr. V. ONIDA, *Riforma elettorale: un dibattito confuso*, Italiani Europei, n. 1/2008.

coalizioni preelettorali volte a raggiungere quel risultato anche a scapito della loro omogeneità; trasformare minoranze in maggioranze attraverso tecniche elettorali come il *plurality*; cercare sistemi che consentano maggioranze più omogenee possibili sulla base dei risultati elettorali effettivi. La prima soluzione è quella che ha dato luogo all'esito elettorale del 2006; la seconda impone che le scelte di indirizzo politico di chi vince, che rappresenta una parte minoritaria del paese, siano "tollerabili" per tutti gli altri, e non siano caratterizzate da radicalità o estremismo: perché funzionino, è necessario si abbia una società omogenea. La terza soluzione evidentemente non ingessa i partiti in rigide contrapposizioni preventive, tenute assieme solo dal conseguimento dell'eventuale premio di maggioranza, ma cerca maggior coerenza e coesione nelle coalizioni non necessariamente prima del voto. La tesi è soggetta alle critiche di chi sostiene che il governo debba essere scelto dai cittadini; alle quali si può replicare che così non è nella vigente Costituzione, e nemmeno nella spesso richiamata Gran Bretagna, dove si vota per il partito e il suo leader e non direttamente per il suo leader. E neppure si può affermare che, con l'attuale sistema, l'elettore abbia espresso un voto alla coalizione²⁹ per come composta preventivamente. Ma allora, si chiede Onida, la rigidità del sistema elettorale giova al sistema, gli conferisce maggiore democraticità? L'irrigidimento delle coalizioni rende più aderente l'azione politica alle preferenze degli elettori? La maggiore stabilità e compattezza dei governi può derivare, incidendo sulle regole del sistema parlamentare, dalla preventiva designazione del candidato premier che legittima direttamente il "capo" del Governo, alla cui volontà dovrà adeguarsi la maggioranza uscita dalle elezioni? Solo un premier eletto direttamente, detentore del potere legislativo ed esecutivo, può superare le difficoltà a trovare accordi politici più stabili e coerenti?³⁰.

²⁹ Cfr. Cap. III, § 3.3.2. e nota n. 154.

³⁰ V. ONIDA, *Riforma elettorale: un dibattito confuso*, cit.. La tesi della «legittimazione elettiva autonoma» non convince lo studioso, essendo in contrasto con il sistema parlamentare; questione ben diversa invece è la necessità di introdurre quegli strumenti volti a stabilizzare la posizione del governo, quali la sfiducia costruttiva, la fiducia al solo premier, la nomina e revoca dei ministri.

Allo stesso modo R. BALDUZZI, *"Anima" delle formule elettorali e collegamento con la forma di governo*, cit., sostiene non vi sia bisogno di una "grande riforma" costituzionale, ma piuttosto di modifiche puntuali e condivise: la costituzione italiana, come osservò Mirkine-Guetzèvitch, presenta equilibrio tra prima e seconda parte, e equilibrio dentro la seconda parte, tra società e politica. A suo avviso, il problema non è l'inattuazione dell'ordine del giorno Perassi, ma l'esistenza di un complesso di convenzioni, prassi, legislazione ordinaria, regolamenti parlamentari «insufficientemente applicativi di quell'equilibrio

Si afferma che «una legge elettorale dovrebbe prevedere innanzitutto i criteri per la formazione delle assemblee legislative e in via indiretta, ma certamente esplicita, dovrebbe rendere possibile la formazione di una maggioranza parlamentare idonea a sostenere il governo»³¹. In Italia si è invece tendenzialmente attribuito al sistema elettorale innanzitutto il compito di designare la maggioranza di governo, senza alcun riguardo per il deficit di rappresentatività che soffoca il sistema politico. Il dibattito sulla legge elettorale non può assumere carattere ideologico³², contrapporre i fautori della rappresentatività ai maggioritaristi, e concepire la riforma elettorale come «leva per plasmare un nuovo sistema politico che facesse tabula rasa del passato»³³, caricandola di aspettative illusorie: essa è solo uno dei fattori che determinano il funzionamento del sistema costituzionale, che si integra e interconnette con la forma di governo, i regolamenti parlamentari, la legislazione sui partiti politici, il finanziamento pubblico.

In dottrina³⁴ si segnala che, in materia elettorale, procedere con un approccio sistematico e razionale significa in primo luogo individuare con chiarezza quali siano gli obiettivi che si intendono perseguire, assegnare loro un ordine di priorità, individuare i vincoli giuridici e politici che fungono da limite all'azione riformatrice, avere piena consapevolezza del contesto nel quale si interviene. Si pensi alla finalità di rafforzare il rapporto tra elettori e eletti, perseguibile in tre

costituzionalmente previsto». Convenzioni, prassi, legislazione ordinaria, che possono tanto squilibrare un modello quanto riequilibrarlo, come ad esempio accade in Francia, dove l'esecrabile cumulo dei mandati funge da contrappeso e bilanciamento alla forte verticalizzazione della Quinta Repubblica, in quanto impedisce che dentro il partito di maggioranza possa dominare uno solo *leader*.

³¹ Cfr. L. VIOLANTE, *Rappresentare, decidere, competere*, Italiani Europei, n. 1/2008.

³² Cfr. C. PINELLI, *Sulla riforma elettorale*, Astrid, 19/2/2007, la contrapposizione tra formule proporzionali e maggioritarie non è essenziale quanto gli effetti che i sistemi elettorali possono produrre, in ragione di alcuni correttivi.

³³ R. GUALTIERI, *Sistema politico e riforme elettorali: la "proposta delle Fondazioni"*, in AA. VV., *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, cit..

³⁴ Cfr. C. FUSARO, Memoria scritta in relazione all'audizione Senato della Repubblica del 22/6/2011. Lo studioso, ponendosi dinanzi alla possibilità di un ritorno alla legge elettorale del 1993, in particolare nella versione del Senato, seppur corretta dall'abolizione dello scorporo, potrebbe forse ridurre il rischio di maggioranze divise nelle due Camere, atteso il diverso elettorato attivo che le contraddistingue. Tuttavia egli rileva che, stante il bicameralismo perfetto, la doppia fiducia, il diverso elettorato attivo, rimane difficile se non impossibile ottenere risultati conformi nelle due Camere, pur adottando la medesima formula elettorale: ecco allora che le soluzioni volte a garantire stabilità non possono cercarsi solo nel sistema elettorale, ma su piani diversi, costituzionale o delle convenzioni costituzionali, che limitano il rapporto fiduciario alla sola Camera bassa, tenendo fuori il Senato cui si potrebbe applicare un sistema elettorale che tenga conto del rapporto con il territorio regionale.

modi: attraverso la reintroduzione del voto di preferenza, sistema i cui risvolti negativi sono noti, e che su piano comparato risulta scarsamente utilizzato; con l'introduzione del collegio uninominale; riducendo fortemente l'ampiezza delle circoscrizioni che farebbe accorciare le liste bloccate. Dinanzi a tale obiettivo se, come propone Fusaro, si ritengono vincoli politico-istituzionali il mantenimento del bipolarismo, la decisività dell'elezione in termini di determinazione della maggioranza e della *leadership* di governo, il dover scongiurare la frammentazione, il dover evitare l'aumento del costo della politica e i fenomeni di correntismo, allora la prima ipotesi, in ragione delle ultime due limitazioni, è sicuramente da scartare, mentre per le altre due andrebbe comunque valutata la regolamentazione dell'accesso alle candidature attraverso una disciplina legislativa a maglie larghe delle primarie, che siano «non obbligatorie, ma vincolanti con temperamenti». Risulterebbe altresì evidente a quella stessa dottrina che bipolarismo e decisività farebbero escludere formule proporzionali, tendenzialmente portate a far nascere governi retti da maggioranze post elettorali³⁵, soprattutto se non supportate dalle alte soglie di sbarramento altrove applicate; mentre invece un valido strumento capace di rispettare quei vincoli risulterebbe essere il doppio turno, accompagnato da primarie, con accesso al secondo turno limitato a due o tre candidati, numero oltre il quale si perderebbero gli effetti riduttivi, purché non si proporzionalizzino le candidature, ripartendo sulla base di accordi preventivi i collegi considerati sicuri. Su un punto tutti convergono: la necessità di riconsiderare il tema della selezione dei candidati, questione di «notevole sofferenza democratica»³⁶ per gli elettori, che si ripercuote negativamente sulla qualità della rappresentanza. È evidente che la modalità di designazione dei candidati (tra collegi uninominali in un contesto maggioritario o proporzionale, liste bloccate corte o lunghe, e voto di preferenza), incide inevitabilmente sul tasso di legittimità democratica del sistema³⁷; in

³⁵ Concorde pienamente A. BARBERA, Audizione I Commissione Affari Costituzionali Senato 4/5/2011, cit., secondo cui sistemi proporzionali darebbero un ruolo decisivo al partito di centro, che fungerebbe da perno immobile in governi di qualsiasi natura.

³⁶ A. BARBERA, Audizione I Commissione Affari Costituzionali Senato 4/5/2011, cit.

³⁷ Cfr. C. PINELLI, *Sulla riforma elettorale*, cit., osserva che «la capacità di incidenza degli elettori nella scelta degli eletti va tenuta distinta dagli obiettivi della stabilità e della coesione delle maggioranze: mentre gli ultimi due attengono agli effetti che il sistema elettorale può esercitare sul sistema politico, la modalità di selezione dei rappresentanti incide sulla democraticità di scelta degli eletti, e sulla qualità della classe politica.

particolare se le prime due ipotesi sono accompagnate da elezioni primarie, regolamentate in via di principio e poi lasciate alla disponibilità dei partiti, magari incentivandole finanziariamente.

2. Le principali proposte di riforma del vigente sistema elettorale, tra via referendaria e disegni di legge.

Come noto, spesso, dinanzi all'immobilismo parlamentare, all'incapacità di autoriformarsi da parte del Parlamento, la strada del *referendum* appare l'unica percorribile perché i cittadini possano imporre che nell'agenda politica si collochino con priorità questioni delicate, come quelle che attengono alla legittimazione della rappresentanza: sebbene in dottrina sia stato giustamente segnalato che «lo strumento referendario è un'ascia incapace di innovare razionalmente le istituzioni ed in particolare su argomenti così complessi come il tema elettorale»³⁸, la storia ci insegna come spesso l'istituto referendario sia stato un correttivo del sistema rappresentativo, capace di «innescare effetti d'indirizzo politico ai quali talvolta la Corte costituzionale, dinanzi a giudizi di ammissibilità alquanto problematici, non s'è dimostrata insensibile»³⁹.

Si è già detto del referendum Guzzetta-Segni e dei tentativi falliti nel 1999 e nel 2000 nel corso del III capitolo. L'ondata referendaria nel corso del 2011 ha ripreso vigore, anche in ragione del superamento del *quorum* per i 4 quesiti del 12 e 13 giugno, tanto da sollecitare l'utilizzo di tale strumento in chiave riformatrice: nasce così un primo Comitato promotore del Referendum sulla legge elettorale guidato da Passigli, Ferrara, Villone ed altri autorevoli accademici ed esponenti della società civile, come reazione all'inerzia parlamentare dinanzi alla necessità⁴⁰ di superare i

³⁸ F. LANCHESTER, in AA. VV., *I referendum elettorali*, Astrid, Passigli Editori, Firenze, 2007, p. 37.

³⁹ S. CURRERI, *Una via stretta ma percorribile. Un referendum per ripristinare il Mattarellum: intralci e rimedi*, www.scuoladipolitica.it, 09/2011.

⁴⁰ Le ragioni indicate dagli stessi promotori sono note: carenza di legame diretto tra rappresentato e rappresentante, premio assegnato ad una minoranza, costruzione di alleanze instabili, surrettizia trasformazione della forma di governo da parlamentare a semipresidenziale, messa a rischio di tutte le istituzioni di garanzia. Lo stesso Sartori, di cui è nota la predilezione per sistemi selettivi adattabili al

gravi difetti del sistema introdotto dalla legge n. 270. Vengono proposti 3 quesiti⁴¹: l'intento dichiarato dei promotori sta nel superare il bipolarismo coatto incentivato dal premio, affinché si possa giungere ad una normalizzazione della dinamica politica nel paese. Dai primi commenti di parte della dottrina⁴², risulterebbe che tutti

contesto italiano, si dichiara a favore del referendum purché si superi l'ingiustizia del premio di maggioranza, che stravolge il significato di un'elezione e trasforma una minoranza in maggioranza.

⁴¹ Pubblicati sulla G.U. n. 133 del 10/06/2011, i contenuti sono stati presentati nel documento "Io firmo – Riprendiamoci il voto": il primo punta ad abrogare il premio di maggioranza alla Camera, ad abrogare il collegamento preventivo tra liste, il programma comune e contestualmente ad estendere la soglia del 4% a tutte le liste, nonché ad abolire l'indicazione del capo della coalizione; il secondo intende abrogare le pluricandidature e l'ordine di presentazione in lista, che non sarebbero più bloccate: l'idea è di ripristinare la preferenza, incidendo sull'espressione del voto ex art. 58 d.P.R. 361 del 1957, di cui salva la prima parte della disposizione - *L'elettore, senza che sia avvicinato da alcuno, esprime il voto* - e cancella le modalità di esercizio del voto, eliminando la prescrizione di tracciare un solo segno sul contrassegno della lista scelta e il divieto di apporre altri segni o indicazioni sulla scheda, che rimane invariata. Il terzo chiede che si abrogli il premio di maggioranza al Senato nonché l'ordine di presentazione in lista, il collegamento tra liste e le soglie di sbarramento di cui all'art. 16 d. Lgs. n. 533 del 1993, così che il Senato venga eletto su base regionale con metodo proporzionale in collegi uninominali, e soglie di sbarramento determinate dall'ampiezza della circoscrizione.

⁴² Cfr. C. FUSARO, Memoria scritta in relazione all'audizione Senato della Repubblica del 22/6/2011, cit., secondo cui i quesiti referendari non risulterebbero idonei a eliminare le liste bloccate, ma al più potrebbero eliminare il premio di maggioranza, unico strumento che, a suo dire, in assenza di collegi uninominali, sappia assicurare bipolarismo, decisività del voto, alternanza; in senso analogo S. CECCANTI, *Passigli? Puro autolesionismo*, Europa, 5/7/2011, secondo cui preferenza alla Camera e collegi uninominali al Senato non potrebbero rivivere, atteso che la scheda elettorale rimane invariata, senza alcuna possibilità di trascrivere la preferenza, le liste bloccate pertanto resterebbero e gli elettori perderebbero il diritto di scegliere il governo senza recuperare quello di scegliere il rappresentante, così consentendo il ritorno a pratiche della c.d. prima repubblica. Pertanto, l'intento dichiarato dai promotori, ossia di non dover sacrificare eccessivamente la rappresentanza e di riavvicinare gli elettori agli eletti, verrebbe compromesso. A difesa del referendum si pone il presidente del Comitato promotore, S. PASSIGLI, *Perché la legge elettorale va cambiata*, Corriere della Sera, 28/6/2011, ID., lettera a La Stampa, 4/7/2011, dove ne spiega le ragioni: sia il collegio uninominale che il premio di maggioranza spingono alla ricerca di qualsiasi voto utile, da cui consegue un bipolarismo instabile e disomogeneo. Alla critica per cui da un sistema proporzionale anziché maggioritario non possa discendere un esito bipolare, egli replica facendo osservare che nei paesi scandinavi, in Germania e in Spagna così non è, non sussistendo una stretta correlazione tra sistemi maggioritari e bipolarismo, nonché tra proporzionale e instabilità. Sul punto concorda G. SARTORI, *Citrullaggini elettorali*, Corriere della Sera, 16/7/2011, il quale segnala come sia errato pretendere dal voto la composizione del governo; M. VOLPI, *Il maggioritario va in soffitta*, Il Manifesto, 13/7/2011, secondo cui lo sbarramento del 4% per tutte le liste di fatto renderebbe quel sistema più selettivo del c.d. "Mattarellum", che consentiva l'ingresso in Parlamento a partiti sotto quella soglia attraverso la contrattazione di una quota di collegi uninominali, e vedeva comunque calati dall'alto i candidati di collegio, scelti dai partiti e non dagli iscritti o dagli elettori. Egli pertanto auspica l'abbandono del «mito del maggioritario, che ha aperto la strada al leaderismo plebiscitario e all'affossamento di tutti i canali di mediazione tra società e istituzioni». A sostegno del referendum Passigli anche V. ONIDA, *Il referendum Passigli ottimo stimolo contro il Porcellum*, in www.libertàegiustizia.it, 4/7/2011, secondo cui non sarebbe ammissibile che in nome del bipolarismo, si possa preferire la legge 270/05 perché questo sistema «...fa sì che il dibattito politico si incentri sul problema delle coalizioni (con chi governare) anziché sul merito dei problemi (come governare) ...; provoca o esalta i leaderismi, i cesarismi, gli "uomini soli al comando", e i populismi di ogni tipo», ragione per cui nella realtà la dinamica politica mal sopporta di essere costretta in schemi bipolari rigidi, decisi da ingegneri istituzionali; C. PINELLI, *Nuovi referendum elettorali?*, Astrid, 07/2011, secondo cui il sospetto di un ritorno al passato sarebbe «incomprensibile e infondato», perché in realtà l'intento dei promotori sarebbe quello di porre le premesse per una nuova e diversa disciplina elettorale, né corrisponderebbe al vero che il

e tre i quesiti presentino significativi problemi in punto di ammissibilità. In particolare per il secondo quesito, la normativa di risulta non risulterebbe autoapplicativa, producendo un vuoto normativo che impedisce agli Uffici centrali circoscrizionali la proclamazione degli eletti. Anche il terzo quesito risulterebbe eccessivamente manipolativo, intendendo estendere, attraverso una minuziosa tecnica di ritaglio, la disciplina prevista per la regione Trentino Alto Adige, limitatamente all'attribuzione dei seggi non assegnati nei collegi uninominali, a tutto il territorio nazionale: tale tecnica manipolativa scontrerebbe l'inesistenza dei collegi uninominali, comunque necessari alla determinazione della cifra elettorale di ciascun gruppo di candidati, data dalla somma dei voti ottenuti dai candidati presenti nei collegi uninominali della regione con il medesimo contrassegno⁴³.

A breve tempo dalla presentazione dei quesiti "Passigli" si costituisce un altro Comitato promotore, il quale ha depositato⁴⁴ due quesiti in Corte di Cassazione l'11 luglio scorso, entrambi volti ad abrogare la legge n. 270/05: il primo lo fa in maniera integrale, dando forma ad una proposta già formulata dall'on. Castagnetti nel 2007, la quale diede luogo ad un ampio dibattito⁴⁵ in dottrina; l'altro lo fa abrogando le singole disposizioni della legge n. 270 che hanno sostituito le leggi n. 276 e n. 277 del 4 agosto 1993, tecnica abrogativa a suo tempo proposta da Luciani⁴⁶: scopo dei promotori è abrogare la legge n. 270, perché possa rivivere⁴⁷ o

bipolarismo ne risulterebbe danneggiato, se si guarda al panorama europeo, né permangono quelle condizioni per cui alcuni partiti restano esclusi e altri sono sempre inclusi nella gestione del paese; similmente G. FERRARA, *Un referendum per il proporzionale*, Liberazione, 23/6/2011.

⁴³ Così come previsto dall'art. 21 bis, commi 1 e 2, d. Lgs. n. 533 del 1993.

⁴⁴ Di fronte all'iniziativa di alcuni esponenti del PD, tra cui Veltroni, Parisi, Castagnetti, Prodi, di dar luogo ad una sorta di "contro referendum" volto a reintrodurre il sistema quasi maggioritario del 1993, proposta che ha trovato il favore anche del partito IDV e SEL, il Comitato "Passigli" comunica (10 luglio) prima il blocco della raccolta delle firme, al fine di verificare la possibilità di ricomporre i dissidi tra gruppi interni al PD e tentare un'eventuale sforzo referendario convergente e unitario; poi però preso atto dell'avvenuto deposito dei 2 quesiti e il venir meno del sostegno organizzativo da parte dei *leaders* politici e sindacali, venuto meno ogni tentativo di non dividere il fronte referendario al fine di cercare un'azione comune con i fautori del ritorno al c.d. "Mattarellum", il suo presidente in data 29 luglio annuncia di rinunciare alla raccolta delle firme, non senza ribadire che proporzionale corretto e bipolarismo non sono in antitesi, che il maggioritario produca bipolarismo non corrisponde al vero, che l'elezione diretta del Governo è tipico di sistemi presidenziali, dotati di appositi contrappesi, che il sistema parlamentare non ha.

⁴⁵ AA. VV., *I referendum elettorali*, Astrid, Passigli Editori, Firenze, 2007: al seminario si registrarono posizioni dubitative e in egual misura posizioni a favore e contro.

⁴⁶ Ivi, pp. 69-71; l'autore ritiene che l'abrogazione possa intendersi retroattiva, e che da essa derivi reviviscenza se si abroga «una norma puramente abrogativa della norma precedente», altrimenti non se ne comprenderebbe il senso dell'abrogazione. Reviviscenza che si determinerebbe se si abrogasse non

l'intera legge ma «i singoli alinea che introducono le varie previsioni della legge», procedura adottata dal presidente del Comitato Morrone per i quesiti depositati in Cassazione.

⁴⁷ Sul problema della reviviscenza di norme precedentemente abrogate, cfr. AA. VV., Seminario su “Referendum e reviviscenza”, Università La Sapienza, Roma, 22/9/2011; AA. VV., Seminari di Astrid, *Le questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*, Roma, 11 giugno 2007, e *La riforma elettorale e il referendum*, Roma, 9 ottobre 2007.

La questione non è pacifica in dottrina, considerato che in via generale l'abrogazione di una norma non provoca reviviscenza, per cui la sua delimitazione temporale non darebbe spazio a “resurrezione”; in particolare il problema si pone con il referendum, posto che secondo C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1976, pp. 856-857, tale strumento produce esclusivamente effetti negativi, limitandosi «a far valere un'inopportunità sopravvenuta» di una norma che ha abrogato una norma preesistente, il che lascerebbe un vuoto che l'interprete e il legislatore potranno colmare liberamente.

Favorevole alla reviviscenza di una legge elettorale «abrogata da una riforma *in pejus*» è E. PALUMBO, *La via referendaria per tornare alla legge Mattarella*, cit., in ragione del fatto che il connotato politico delle leggi elettorali esclude la possibilità che la Corte si pronunci di sua iniziativa sulla loro costituzionalità, data l'insindacabilità costituzionale delle scelte parlamentari in materia per l'esclusiva autodichia delle Camere ex art. 66 Cost., né la Consulta ha inteso sollevare la questione dinanzi a sé quando ne ha avuto la possibilità (giudizio di ammissibilità quesiti Guzzetta): ne deriva che il nostro ordinamento risulterebbe privo di tutela nei confronti di una maggioranza contingente, che intenda approvare una legge elettorale iniqua, non coerente con i principi fondamentali in tema di libertà civili che presiedono all'ordinamento giuridico. Da qui individua come unica strada percorribile, conforme ai principi costituzionali e in grado di ripristinare la democraticità del sistema, la reviviscenza della legge elettorale precedente.

Pone forti dubbi F. LANCHESTER, *Il referendum elettorale: tra l'infanticidio e il miracolo di Lazzaro*, Federalismi.it, 21/9/2011, il quale pur riconoscendo, come sostengono in molti, che la via più razionale per intervenire in materia elettorale rimane quella legislativa, e che quella referendaria sia «identificata come indirizzo privilegiato per rompere l'immobilismo in materia», afferma che in realtà la forte mobilitazione popolare eluda un tema, quello della reviviscenza, assolutamente non scontato, soprattutto alla luce della recente sentenza della Corte n. 24 del 2011, la quale richiamando sue precedenti decisioni – la sent. n. 31 del 2000 e la n. 40 del 1997 – e le decisioni dei supremi giudici ordinari e amministrativi, nega la sussistenza di tale fenomeno. Pertanto, ritenendo l'ammissibilità del referendum una conferma «dell'inesistenza della prevedibilità, ovvero dello Stato di diritto», egli auspica l'ipotesi, conforme ad uno Stato di diritto costituzionale, che la Corte sollevi dinanzi a sé la questione di illegittimità della legge elettorale. Posizione favorevole alla reviviscenza è quella di S. CURRERI, *Referendum elettorale, l'abrogazione possibile*, Il Riformista, 16/6/2011, ID., *Una via stretta ma percorribile. Un referendum per ripristinare il Mattarellum: intralci e rimedi*, www.scuoladipolitica.it; il quale osserva che i precedenti di cui alla sentenza n. 24 del 2011 fanno riferimento ad ipotesi non assimilabili alla materia elettorale, per la quale i principi generali sono quelli dell'evidenza della finalità intrinseca del quesito (sent. 47/91) e dell'indefettibilità della legislazione elettorale (sent. 29/87); ma soprattutto la reviviscenza andrebbe ammessa se calata in una prospettiva più ampia di sistema, poiché amplirebbe i parametri di ammissibilità dei referendum elettorali, così da evitare il vuoto legislativo in tale materia e consentire ai cittadini di potersi esprimere su di una legge a fondamento dell'esercizio della propria sovranità. S. MANGIAMELI, *La road map per ripristinare il Mattarellum*, Il Riformista, 11 maggio 2007, giustifica la reviviscenza con il fatto che il referendum è un atto fonte che oltre ad abrogare, contiene in sé, *per relationem*, una norma che assume il contenuto normativo della legge abrogata; inoltre sarebbe la stessa giurisprudenza della Corte, a partire dalla sent. n. 47 del 1991, imponendo l'univocità della normativa di risulta, ad aver riconosciuto all'istituto referendario non solo carattere ablativo ma anche carattere propositivo; A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, in Astrid, *La riforma elettorale*, Passigli Editore, Firenze, 2007, pp. 278-295, propende per la reviviscenza a seguito di abrogazione parziale della legge n. 270 in quanto assimilabile all'annullamento. Contra E. CHELLI, intervento ai seminari di Astrid, cit., che tiene ben distinto il concetto di abrogazione dall'annullamento; A. BARBERA, *Il Mattarellum è meglio del Porcellum ma si ripristina solo per la via maestra*, Il Riformista, 17/5/2007, il quale evidenzia come la reviviscenza possa aversi solo nel caso venga abrogata una disposizione meramente abrogatrice di una legge precedente, così essendo chiara la volontà del corpo elettorale o del legislatore di voler ripristinare la vecchia normativa. Nel caso in cui, come quello di specie, la abroganda legge innovi la materia, con lo strumento referendario non sarebbe altrettanto manifesta la volontà di voler tornare alla precedente disciplina, non avendo il legislatore referendario il potere di formulare un nuovo testo. Va qui richiamata anche la posizione sul tema di A. MORRONE, presidente del Comitato Promotore del referendum volto ad

riespandersi⁴⁸ la legge elettorale precedentemente in vigore, sistema che gli stessi promotori riconoscono essere perfettibile, per via dell'elusione dello scorporo e le desistenze e alleanze dissimulate, ma sicuramente meno problematica di quella vigente; il referendum consentirebbe inoltre di conservare una dinamica bipolare, cosa che il referendum Passigli non garantirebbe. Come noto, giudicata la conformità a legge dei quesiti da parte dell'Ufficio Centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione⁴⁹, la questione sarà oggetto del giudizio di ammissibilità della Corte Costituzionale⁵⁰: da suo esito - qualora eventuali

abrogare la legge n. 270/05 perché riviva la legge del 1993: in AA. VV., *I referendum elettorali*, cit., pp. 142 e ss., si pone in posizione critica circa la possibile reviviscenza del c.d. "Mattarellum". L'autore mette in luce le diversità di opinione in dottrina, da cui derivano due letture prevalenti circa gli effetti abrogativi: l'abrogazione come un fenomeno istantaneo e definitivo, per cui la disposizione abrogata cessa di avere definitivamente effetto; e come fenomeno dinamico, con effetti che di volta in volta possono mutare in ragione dell'interprete e del contesto. Nel primo caso non vi sarebbe spazio per il fenomeno della reviviscenza, nel secondo sì: pur propendendo per la prima soluzione, egli comunque ammette che non è pacifico inquadrare in quale ipotesi rientri il referendum. La posizione, confermata in una recente discussione *on line* (su www.valigiablu.it/doc/506/il-referendum-no-porcellum-una-truffa.htm ultimo accesso 30/09/2011), apre alla possibilità che l'effetto ripristinatorio sia ammissibile, soprattutto se si considera la natura propositiva e autoapplicativa riconosciuta dalla Corte ai referendum su leggi in materia elettorale, che si inquadrano tra quelle costituzionalmente necessarie e non a contenuto costituzionalmente vincolato; autoapplicabilità che restringendo i margini interpretativi della normativa residuale, renderebbe chiaro l'intento del corpo elettorale di voler far rivivere la precedente disciplina abrogata.

⁴⁸ A. CELOTTO, in AA. VV., *I referendum elettorali*, cit., pp. 73 ss., il quale rileva che la legge n. 270 del 2005 non sia interamente sostitutiva della legge precedente ma anche modificativa e integrativa, per cui la sua abrogazione comporterebbe la riespansione, «in quanto abbiamo tanti tasselli che la legge "Calderoli" ha tolto al T.U. del 1957». Lo studioso distingue la reviviscenza, «canone ermeneutico per colmare un vuoto di disciplina, ... possibile, mai sicuro», dalla riespansione, «che invece, è un effetto naturale», effetto esplicitamente richiamato dalla stessa Corte nella sent. n. 394 del 2006. Contra M. SICLARI, in AA. VV., *I referendum elettorali*, cit., p. 179, secondo cui «la Corte usa l'espressione "riespansione" con riguardo a norme rimaste in vigore, ... non a previsioni abrogate dalla legge sottoposta a referendum».

⁴⁹ Dove il 30 settembre sono state depositate 1.210.873 firme per l'abrogazione totale e 1.184.447 per quello parziale, un numero ben superiore a quelle necessarie: ciò ha consentito al Presidente della Repubblica, in un incontro tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Federico II di Napoli in occasione dei 150 anni dell'Unità, 1 ottobre 2011, di sottolineare l'ineludibilità di una riforma dell'attuale sistema elettorale che recuperi il rapporto di responsabilità e di fiducia tra eletto e elettore. Con la lista bloccata, ha aggiunto, chi è in Parlamento «non ha più la necessità di mostrare competenza, attività, capacità di rappresentare il suo elettorato per non rischiare, la volta successiva, di non farcela con le preferenze. Ai miei tempi per queste cose si rischiava proprio di non essere rieletti. Oggi mi pare che non sia più così, è più importante avere buoni rapporti con il partito».

Lo stimolo referendario si è fatto sentire ovviamente anche nei confronti degli attori politici, indotti a prendere delle posizioni di distanza nei confronti delle criticità dell'attuale sistema elettorale, nonché a saggiare il terreno per eventuali intese politiche che portino a nuove alleanze, utilizzando il sistema elettorale come chiave di volta. Si pensi al ritorno delle preferenze e all'eventuale abbandono del premio, che riavvicinerebbe il PDL all'UDC; cfr. R. D'ALIMONTE, *Il rischio di riforme affrettate*, Il Sole 24 Ore, 1 ottobre 2011; A. TROCINO, *Barbera: il referendum ha smosso Alfano. Ci riporti al Mattarellum, la via migliore*, Corriere della Sera, 26/9/2011.

⁵⁰ Che deciderà con sentenza da pubblicarsi entro il 10 febbraio 2012. Si consideri che alla Corte non è stato mai sottoposto una questione del genere: fermo restando i richiamati principi consolidatisi sui giudizi di ammissibilità in materia elettorale - la consapevolezza del voto e l'indefettibilità delle norme

modifiche dell'attuale sistema, come ad esempio la reintroduzione della preferenza quale rimedio alle liste bloccate, non riescano ad impedire l'indizione della consultazione referendaria - dipenderanno le sorti della XVI legislatura, ben potendo paventarsi lo scioglimento anticipato come rimedio all'introduzione di un sistema elettorale sostitutivo di quello attuale⁵¹.

Per quanto concerne i numerosi progetti di legge depositati nel corso della XVI legislatura, va segnalato che essi contengono variegate proposte: per quelli depositati in I commissione al Senato⁵², alcuni si limitano ad apportare delle correzioni al sistema vigente⁵³, altri prevedono la reintroduzione della previgente disciplina, con e senza modifiche⁵⁴. I restanti coprono un po' tutto il panorama dei

elettorali degli organi costituzionali, l'autoapplicabilità della normativa di risulta, cfr.sent. 29 del 1987, sent. n. 47 del 1991, sent. n. 32 del 1993, sent. n. 26 del 1997, sent. n. 13 del 1999, sent. n. 33 del 2000, sentt. n. 15 e 16 del 2009 - il pronunciamento relativo alla reviviscenza in materia elettorale rimane questione aperta.

⁵¹ Cfr. R. D'ALIMONTE, *Al Cavaliere conviene mantenere lo "status Quo"*, Il Sole 24 Ore, 4 ottobre 2011; l'autore osserva come già nel 2007, con il referendum "Guzzetta", l'iniziativa referendaria «stimola i partiti a prevenirne gli effetti», e come essa possa contribuire alla caduta del governo in carica, come accadde al governo Prodi, la cui crisi fu acuita dal timore dei partiti minori di ricadute negative per la propria sopravvivenza da quel referendum.

⁵² Presso la Camera dei deputati numerosi progetti sono di contenuto identico o assai simile a quelli presentati al Senato, tranne che per alcuni: A.C. n. 3944 del 2/12/2010 che elimina i premi di maggioranza, introduce due preferenze distinte per genere e mantiene inalterate le soglie; A.C. n. 3767 del 13/10/2010, che elimina le soglie alla Camera e lascia solo quella del 3% al Senato; introduce una soglia al 30% perché scatti il premio, reintroduce il voto di preferenza; A.C. n. 3738 del 30/9/2010, che trasforma la forma di governo in premierato assoluto, con elezione diretta del Premier, riduzione dei parlamentari, costituzionalizzazione del sistema maggioritario a doppio turno, puro alla Camera e con quota proporzionale del 25% al Senato.

⁵³ A.S. n. 2356 del 5/10/2010 (Quagliariello, PDL), (A.C. n. 3822 del 29/10/2010 di contenuto simile), il quale prevede al Senato l'attribuzione di un premio su base nazionale alla coalizione di liste che abbia conseguito il maggior numero di seggi su tutto il territorio, fino a raggiungere 170 seggi, comunque non superiore a 45 seggi; un'unica soglia di sbarramento al 5% su base regionale; suddivisione del territorio regionale in piccole circoscrizioni così da aver liste bloccate corte; A.S. n. 1566 (Chiti, PD) del 13/5/2009, che abolisce il premio di maggioranza, e introduce un'unica soglia al 4%; A.S. n. 1807 del 7/10/2009 (Esposito, PDL), che limita la possibilità di collegamento, sia per le elezioni politiche che per quelle amministrative, a due liste, riducendo in tal modo la proliferazione dei piccoli gruppi politici all'interno delle coalizioni.

⁵⁴ A.S. n. 27 del 29/4/2008 (Peterlini, SVP), che dispone esplicitamente la reviviscenza delle norme abrogate dalla legge n. 270/2005, eliminando la quota proporzionale del 25% alla Camera dei deputati, allo scopo di superare i perversi meccanismi di scorporo che hanno spesso finito con il mettere in contrapposizione candidati di collegio e di lista, pur se appartenenti alla medesima formazione politica; A.S. n. 1550 del 7/5/2009 (Cabras, PD), con ritorno alla formula del 1993, e sistema per la Camera del tutto identico a quello del Senato, ossia una sola scheda e scorporo totale; A.S. n. 2327 del 14/9/2010 (Ceccanti, PD), anch'esso con "senatizzazione", ossia allineamento della disciplina della Camera a quella del Senato. L'A.S. n. 1549 del 6/5/2009 (Ceccanti, PD) non apporta modifiche.

sistemi elettorali esistenti: alcuni progetti si ispirano al modello tedesco⁵⁵, altri al sistema italiano adottato precedentemente alle leggi del 1993⁵⁶, altri ancora al sistema francese⁵⁷. Vanno evidenziati anche due progetti di legge che prevedono il voto alternativo⁵⁸: utilizzato in Australia, nel fondere *plurality* e *majority* in un turno solo ha il pregio di garantire un rapporto di vicinanza tra eletto e elettore, di favorire i partiti più moderati ovvero quelli meno osteggiati per via della seconda preferenza, di ridurre la distorsività del *plurality* in termini di voti sprecati, nonché di superare le critiche di chi vede nel forte astensionismo del secondo turno dei costi politici da evitare⁵⁹. Ulteriori proposte prevedono sistemi misti⁶⁰, tra cui va collocato

⁵⁵ A.S. n. 2293 del 22/7/2010 (Rutelli, API), che mira a superare il bipolarismo artificiale e l'opportunismo elettorale del maggioritario; il progetto propone una clausola di sbarramento al 5%, 2 schede, una per il candidato di collegio e l'altra per la lista nella circoscrizione, la doppia preferenza a candidati di genere diverso (c.d. modello Regione Campania); A. S. n. 2650 del 29/3/2011 (Bianco, PD), la quale riprende il testo della bozza presentato a fine XV legislatura (vedi § 1 del presente capitolo): l'intento è favorire un assetto politico e istituzionale fondato sul recupero di un giusto equilibrio tra rappresentanza e responsabilità degli eletti, e la ricerca di una tendenziale stabilità di governo. Sul punto Barbera, nella citata audizione al Senato, pur comprendendo le ragioni a favore del sistema tedesco, ossia superare l'irrigidimento degli equilibri parlamentari dovuto ad alleanze predeterminate che ingabbiano le forze politiche, fa osservare che il sistema ha il difetto di dar luogo a coalizioni post elettorali che escludono il corpo elettorale e favorirebbero la rendita di posizione delle formazioni intermedie.

⁵⁶ A.S. n. 2294 del 22/7/2010 (Rutelli, API), e A.C. n. 3635 del 15/7/2010 di contenuto identico, che ripropone la legge per l'elezione del Senato come voluta dalla Costituente.

⁵⁷ A.S. n. 1105 del 9/10/2008 (Perduca, PD); A.S. n. 2098 del 8/4/2010 (Ceccanti, PD).

⁵⁸ A.S. n. 2312 del 30/7/2010 (Ceccanti, PD) e A.S. n. 2357 del 6/10/2010 (Musso, PDL, dal 24 febbraio 2011 UDC), che prevede anche un collegamento dei candidati alle Camere con il candidato alla Presidenza del Consiglio, allo scopo di orientarne la scelta. Il voto alternativo fu già prospettato dall'allora Capo dello Stato Einaudi, che lo definì di "ballottaggio preventivo", in alternativa alla vituperata legge con premio di maggioranza del 1953.

⁵⁹ C. FUSARO, *A che cosa serve l'uninominale*, Seminario su "L'uninominale possibile", Roma, 29/9/2010, fa notare che pur costituendo una proposta innovativa, risulta assai distante dalla cultura e dalle tradizioni elettorali nazionali, così da renderla un'ipotesi astratta. Ne apprezzano le virtù G. GUZZETTA, *Un metodo e un primo "denominatore comune"*, Seminario su "L'uninominale possibile", cit., e A. PANEBIANCO, *Una riforma senza veti*, Corriere della Sera, 12/10/2010: partendo dal presupposto che una buona riforma elettorale «non sia fatta contro qualcuno ... che sia operante, almeno in una certa misura, un certo velo di ignoranza», una soluzione potrebbe proprio essere un sistema maggioritario con collegi uninominali a turno unico ma con due preferenze, sistema utilizzato per sfida interna alla nomina di segretario nel partito laburista inglese, sistema che potenzialmente punisce le formazioni minori e lascia evolvere naturalmente quelle di medie e grandi dimensioni. Il sistema inoltre consentirebbe a ciascun partito di conservare la propria identità, e il dover intercettare le seconde scelte inevitabilmente modererebbe la competizione partitica.

⁶⁰ A.S. n. 2634 del 23/3/2011 (Sanna, PD), che prevede 2/3 dei seggi in collegi uninominali con maggioritario, 1/3 attribuiti proporzionalmente con metodo d'Hondt tra i gruppi di candidati concorrenti nei collegi non eletti, con scorporo parziale o totale a seconda che si siano coalizzati o meno; attribuzione dei seggi nei collegi a chi al primo turno abbia conseguito almeno la quota del 40% dei voti validi, altrimenti ballottaggio tra i primi due più votati, non sono previste candidature multiple, clausola del 5%, regionale per il Senato, nazionale per la Camera, che si riduce al 3% in caso di coalizione tra liste; A.S. n. 110 del 29/4/2008 (Cutrufo, PDL) prevede l'assegnazione dei seggi per il 50% in circoscrizioni e 50% in collegi; l'attribuzione di un premio a livello nazionale alla lista o coalizione che si sia aggiudicata

anche il progetto di legge elettorale presentato dal PD: la via per una «solida rilegittimazione delle istituzioni democratico-rappresentative e del sistema politico» passerebbe per un sistema maggioritario con collegi uninominali a doppio turno, recupero proporzionale su base circoscrizionale per garantire una rappresentanza delle minoranze nelle circoscrizioni tendenzialmente monocolori, e una piccola quota nazionale come diritto di tribuna; in sostanza un sistema in cui le componenti maggioritaria e proporzionale si combinano al fine di poter produrre un esito tendenzialmente bipolare e creare, per effetto del doppio turno, maggioranze trasparenti attorno alle formazioni più votate dai cittadini⁶¹. Altre proposte si

almeno il 40% dei seggi, così portandola a 340 seggi; un'unica scheda, senza possibilità di voto disgiunto; un premio nazionale anche al Senato, nessuna clausola di sbarramento; A.S. n. 696 del 27/5/2008 (Saro, PDL), un articolato della Bozza Vassallo, volto ad assecondare la nascita di due partiti a vocazione maggioritaria: sono previste 46 circoscrizioni in cui si assegnano i seggi su base proporzionale, di cui metà in collegi uninominali con sistema *plurality* e l'altra metà a liste bloccate collegate; è previsto un unico voto, una soglia del 2% a livello nazionale per la Camera, e 4% al Senato su base regionale.

Vi sono poi una serie di progetti volti a reintrodurre il voto di preferenza (A.S. n. 111 del 29/4/2008, A.S. n. 748 del 5/6/2008, A.S. n. 871 del 2/7/2008 e A.S. n. 29 del 29/4/2008, il quale prevede anche l'abolizione delle candidature multiple), altri che intendono introdurre un limite massimo alle candidature e criteri più restrittivi per le ipotesi di incandidabilità e ineleggibilità (A.S. n. 3 di iniziativa popolare, che impone un limite di massimo due legislature, e A.S. n. 2421 del 28/10/2010 che prevede il limite di 3 mandati); infine una proposta prevede l'indizione di un referendum deliberativo sul sistema elettorale da adottare, optando tra varie alternative (A.S. n. 2387 del 18/10/2010, che ripropone lo schema già adottato dalla legge costituzionale n. 2 del 1989 sulla base del quale si svolse un *referendum* di indirizzo per il conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo; la proposta prevede 3 quesiti, i primi due propongono l'alternativa tra le leggi elettorali vigenti e 2 sistemi precedentemente individuati in Parlamento; il terzo quesito, qualora abbia prevalso la scelta per i sistemi alternativi in entrambi i primi due quesiti, proporrà a sua volta la scelta tra le due proposte di modifica).

⁶¹ A.C. n. 4545 del 26/7/2011: reintroduce il collegio uninominale, in luogo del voto di preferenza, il quale in un contesto partitico fragile e con forte personalizzazione politica porta con sé noti inconvenienti. L'idea, pertanto, è quella di combinare adeguatamente i voti ai singoli candidati nei collegi uninominali con i voti di lista, attraverso tre canali (ciò vale per la Camera, al Senato invece, in ragione dell'art. 57 Cost., valgono solo i primi due canali, senza dar luogo al riparto nazionale): collegi uninominali (nella misura del 70%); una quota proporzionale su base regionale (28%); una quota proporzionale nazionale di compensazione (2%). Nel dettaglio, è prevista una sola scheda, con voto al solo candidato in collegi uninominali, che si estende automaticamente alla lista del partito (ma è possibile anche la candidatura di indipendenti, il che, come è ovvio, non prevede l'allungamento del voto ai partiti su base regionale) collegata a quel candidato per le circoscrizioni regionali. Risulterà eletto chi al primo turno ottiene la maggioranza assoluta dei voti espressi, altrimenti si andrà ad un secondo turno aperto a chi abbia conseguito almeno il 10% dei voti degli aventi diritto e che non abbia espressamente rinunciato; al secondo turno vale il *plurality*. La quota proporzionale su base regionale corrisponde alla somma dei voti attribuiti ai singoli candidati nei collegi uninominali appartenenti ad una data lista, che abbia superato uno sbarramento del 5% dei voti validi, cui vanno incorporati i voti attribuiti al primo turno al candidato risultato eletto (anche al secondo turno); il riparto è con metodo del quoziente naturale, aumentato di una unità (c.d. Hagenbach-Bischoff). La lista circoscrizionale regionale prevede liste bloccate con un numero di candidati non superiore alla metà dei seggi disponibili su scala circoscrizionale, elencati in ordine alternato di genere. I candidati potranno candidarsi in un unico collegio ed in un'unica lista circoscrizionale ad esso collegata. La parte rimanente viene attribuita con metodo d'Hondt a liste nazionali che abbiano superato la soglia del 2%, tenendo conto dei voti attribuiti nei collegi uninominali che però non siano stati utilizzati per attribuire seggi, né a livello di collegio

occupano specificamente di promuovere la rappresentanza di genere per l'accesso alle cariche elettive, in attuazione dell'art. 51 Cost. come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2003⁶².

3. Forma di governo, sistema elettorale e democrazia interna dei partiti italiani.

Abbiamo affermato che non si può e non si deve chiedere troppo ai sistemi elettorali, che in linea generale non sempre «le originarie spinte socio-politiche possano essere effettivamente imbrigliate con i metodi elettorali»⁶³: le scelte volte a far conseguire maggior democraticità al sistema andrebbero perseguite, come alcune parti politiche sostengono⁶⁴, andando oltre, orientandosi a valorizzare altri strumenti, in *primis* i partiti politici.

Ma a quali partiti dobbiamo fare riferimento?⁶⁵ Se alla tendenza alla personalizzazione della politica e ad una democrazia sempre più di tipo plebiscitaria, alla delegittimazione dei partiti e delle istituzioni, al mantenimento

uninominale, né a livello di circoscrizione regionale. La tutela delle pari opportunità sarà garantita impedendo che ciascun genere possa essere candidato in misura superiore al 50% nella totalità dei collegi e delle circoscrizioni regionali.

⁶² A.S. n. 2 del 29/4/2008 di iniziativa popolare, prevede una ripartizione delle candidature tra generi divise a metà, con uno scarto massimo di 1 unità, e si applica a tutte le elezioni; A.S. n. 17 del 29/4/2008 prevede l'ordine alternato nelle liste bloccate, pena l'inammissibilità della lista stessa, con efficacia a scadenza qualora la differenza tra i due generi non superi 1/3; A.S. n. 93 e n. 257 del 29/4/2008 prevedono un rapporto di 1/3 e 2/3 tra i due generi; n. 708 del 28/5/2008, prevede un rapporto che non superi il 60%.

⁶³ P.A. CAPOTOSTI, *Regole elettorali e sistema costituzionale italiano*, cit..

⁶⁴ La relazione che accompagna il progetto di legge di riforma elettorale del PD riconosce che legittimità democratica e stabilità di governo andrebbero perseguiti promuovendo partiti politici organizzati, senza però abbandonare un dato reale del sistema partitico italiano, ossia il pluralismo delle coalizioni e nelle coalizioni, per cui la razionalizzazione dell'offerta politica dovrà evitare la formazione di schieramenti artificiali, senza eliminare del tutto parti significative della società dalla rappresentanza.

⁶⁵ A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, AIC, n. 1/2011, mette in rilievo come ai partiti - formazioni sociali a carattere privatistico cui sono attribuite pubbliche funzioni, la cui natura e scopo è quella di «elaborare programmi di sviluppo della società e soluzioni concrete per problemi concreti, idonei a riguardare in via di principio l'intera collettività» - si affiancano i movimenti politici: associazioni costituite per reazione all'inesistente democraticità interna dei partiti tradizionali e alla perduta capacità rappresentativa dei partiti stessi, che si distinguono in movimenti assimilabili ai partiti stessi se costituite per finalità generali (la cura di interessi complessivi), e formazioni sociali che sono delle mere associazioni tendenti a curare interessi contingenti o settoriali, come per i movimenti studenteschi, quello dei precari, dei ricercatori universitari, e così via.

della centralità dei partiti ma con contestuale crollo netto del dibattito interno ad essi, si aggiunge il favore di cui godono gli assetti monocratici, ritenuti più efficienti e da rafforzare ad ogni costo in nome della stabilità, ci si avvede di quanto risulti ancora decisivo il ruolo dei partiti, in uno con le assemblee elettive⁶⁶, quale necessario contrappeso alle tendenze sopra delineate, ancor più amplificate dal vigente sistema elettorale.

Già nel corso degli anni Ottanta i partiti risultano delegittimati nelle loro funzioni, perché a rappresentare le istanze sociali concorrono altri soggetti, come i sindacati; perché hanno perso capacità aggregativa delle domande in funzione di interessi generali, dinanzi alla diffusione dei movimenti per singole *iusses* e delle iniziative referendarie; perché non orientano gli elettori più di quanto non facciano già direttamente i *media*⁶⁷. A ciò si aggiunsero le note vicende interne e esterne al sistema politico che ne decretarono una profonda crisi.

Abbiamo visto come autorevole dottrina⁶⁸ consideri la crisi dei partiti conseguenza del venir meno della loro funzione sistemica, quella di aggregazione degli interessi sociali e loro traduzione in termini politico-istituzionali: tale perdita di ruolo non è detto sia recuperabile dalla prospettiva del partito “leggero” o “liquido”. Se osserviamo i partiti presenti⁶⁹ attualmente nel panorama politico italiano, non

⁶⁶ M. LUCIANI, intervento al Seminario *Riforme istituzionali: la legge elettorale, la forma di governo*, Presidenza del Consiglio Ministri, Dipartimento delle riforme istituzionali, Firenze, 25/09/06, afferma che «il governo è tanto più forte e saldamente legittimato quanto più forte e saldamente legittimata è la classe politica parlamentare».

⁶⁷ Cfr. A. BARBERA, *La democrazia “dei” e “nei” partiti, tra rappresentanza e governabilità*, AA.VV., Convegno Fondazione Cesifin A. Predieri, “*La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti?*”, Firenze, cit..

⁶⁸ Cfr. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., p. 564. Vedi Cap. III, § 5.1.

⁶⁹ Che continuano «a differenziarsi e omologarsi, a riprodurre modelli e a distaccarsi da essi, ... in un andamento magmatico che non si arresta e non si consolida in senso compiuto» se si guarda alle modalità delle candidature, alle tensioni tra i vari schieramenti e all'interno di ciascuno; l'assetto partitico resta pertanto «differenziato, mobile, alla ricerca di stabilità, in cui convivono modelli diversi», che pone la questione della regolazione giuridica dei partiti; così S. STAIANO, *Elezioni e partiti. Note minime dentro e oltre la vicenda odierna*, Federalismi.it, n. 10/2011.

L'autore osserva che esistono diversi partiti personali, con diverso radicamento sul territorio: alcuni di dimensione nazionale, altri delimitati territorialmente, che si fondano su macchine organizzative e basi di consenso costruite su reti di relazioni tra i *leaders* e gli apparati istituzionali (apparati amministrativi, sistema sanitario), i sindacati, i poteri economici, talvolta con organismi antistatali. Ad avviso dello studioso, il partito personale nazionale incontra un limite dimensionale alla sua espansione: oltre una certa consistenza non potrà andare se non condividendo la leadership con altri; inoltre, è in forte tensione con gli altri partiti personali nazionali, con i quali condivide la stessa base di consenso, e con i partiti regionali federati, cioè fortemente legati tra loro, o confederati, ossia con un legame più debole. Paradigmatici in tal senso i casi delle elezioni comunali di Milano e Napoli di maggio 2011, dove nel primo caso la rete di relazioni che ruotano attorno al governatore della regione non facilmente sono

sfugge quali siano le caratteristiche che li contraddistinguono: continua a imporsi l'idea di un partito personale, carismatico, aziendale⁷⁰, mediatico, elitista, elettoralista, dove prevale il rapporto diretto del *leader* con l'opinione pubblica che esclude le strutture intermedie. Il dominio di questi sul partito non dà spazio al dissenso; la direzione del Governo è accentrata; le idee sono elaborate dall'alto e la base ha il solo compito di recepirle; gli organi collegiali hanno solo compiti di ratifica; la democrazia interna non pare essere un'esigenza primaria, nonostante le numerose proposte di legge⁷¹. Dal confronto con i maggiori paesi europei, si può osservare che in Europa la democrazia competitiva si dispiega con sistemi bipartitici, ma anche con sistemi pluripartitici, sebbene limitati nel formato e moderati nella meccanica: in tali contesti i partiti non sono affatto leggeri. I partiti a vocazione "maggioritaria", al contrario, perché siano determinanti in termini di governabilità e di coerenza programmatica, continuano ad essere strutturati e collegiali, ossia con organismi interni che contano, e iscritti e militanti che non sono totalmente sostituiti da primarie dal sapore plebiscitario; con un *leader* in posizione centrale, ma non onnipotente, e sostituibile⁷².

fruibili dal candidato sindaco (Moratti), ad essa estraneo; nel secondo sono evidenti i poteri di veto del leader del partito regionale nei confronti del candidato non gradito. Ulteriore segnale di difficoltà di rappresentanza del sistema partitico deriva dal fenomeno che vede la tendenza ad agire da parte degli organi di stampa come dei veri soggetti politici, attraverso grandi campagne su singoli temi politici o il sostegno finanziario con sottoscrizioni a favore di campagne politiche.

⁷⁰ Ossia sostenuto dal controllo sui mezzi di comunicazione e dalla disponibilità di ingenti risorse economiche, che trasforma la democrazia in mercato, e i titolari della sovranità in acquirenti di prodotti politici.

⁷¹ Il discorso vale per le forze politiche presenti in entrambi gli schieramenti di centro destra e sinistra, sebbene il PD mostrerebbe avere una maggiore sensibilità alla questione della democraticità interna per aver adottato le primarie con maggior continuità; tale sensibilità però si manifesta spesso in maniera scomposta e con talune zone grigie, visti i numerosi dibattiti tra le varie componenti in ordine alla leadership del partito, le controverse linee guida da seguire su questioni come la legge elettorale stessa, una gestione oligarchica in merito alla selezione delle candidature, e la gestione del partito a livello periferico; cfr. E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, AIC, n.1/2011, p. 19. L'autore osserva, affinché si allarghino gli spazi di partecipazione e di decisione nei partiti, come alla regolamentazione legislativa si debba accompagnare una riforma culturale, per mezzo della quale accrescere la consapevolezza che l'assunzione di incarichi di responsabilità nei partiti non è perpetua, e non serve ad incrementare il potere personale ma semplicemente a perseguire l'interesse generale.

⁷² Sull'incapacità dei partiti cosiddetti "leggeri" o "liquidi" di saper cogliere il disagio proveniente dalla società civile, e sulla necessità che invece siano quelli strutturati a poter insediarsi positivamente nelle attuali democrazie competitive, cfr. O. MASSARI, *Un partito moderno; liquido o strutturato? Il caso del PD in prospettiva comparata*, Italiani Europei, n. 2, 2009, p. 110; ID., *Il nuovo sistema partitico italiano in prospettiva comparata*, Astrid, 30/01/2009. Lo studioso, individua ulteriori caratteristiche dei partiti strutturati europei nel fatto che essi siano grandi contenitori, ma che conservano una forte identificazione partitica; usano la comunicazione politica, ma per veicolare proposte lungamente elaborate e discusse negli organismi collegiali, assieme ad esperti, per cui «nel contenuto ...sono "pesanti", nella comunicazione

In dottrina si diffonde l'idea che i sistemi elettorali non riescano a funzionare correttamente senza una disciplina giuridica sui partiti e sulla democrazia di partito: una disciplina che sappia essere non invasiva, a maglie larghe, ma nemmeno rinunciataria o troppo cedevole, rimane pertanto ineludibile⁷³.

Vediamo allora quali sono state, fino ad oggi, le ragioni ostative all'introduzione di una regolazione normativa dei partiti. È noto il dibattito⁷⁴ che si accese in Costituente attorno al significato dell'avverbio "democraticamente", contenuto nell'art. 47 del progetto di Costituzione, nel testo proposto dall'on. Basso, il quale riconosceva ai partiti di ampie dimensioni attribuzioni di carattere costituzionale, e al tentativo, fallito, di Mortati e Moro⁷⁵ di interpretare il "metodo democratico"

sono "leggeri", i loro processi decisionali sono democratici e trasparenti, le classi dirigenti sono selezionate e non nominate, non v'è cristallizzazione delle posizioni di potere, il radicamento sul territorio, fatto di militanti, attivisti, comitati, movimenti, accompagna l'uso della rete telematica.

A suo avviso la cultura politica prevalente che ha ispirato la transizione italiana si sarebbe spinta oltre, perdendo di vista che «anche una democrazia maggioritaria rimane pur sempre parlamentare, ... e che il governo maggioritario non è solo governo del premier, ma anche il governo di partito (cioè a struttura collegiale, e questa distorsione è presente in maniera trasversale ai due schieramenti)» così in *Il caso italiano. La parabola dei partiti in Italia: da costruttori a problema della democrazia*, Democrazia e diritto, n. 3-4 2009, p. 41.

Sulla differenza tra partito strutturato e partito "fluidico", snello, che non potrà essere precario o contingente, cfr. A. CAMPI, *Partito pesante o partito leggero?*, Italiani Europei, 2, 2009, p. 116.

⁷³ Cfr. L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?*, Convegno organizzato dalla Fondazione Cesifin, "La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti", cit., preso atto della evidente «connessione funzionale tra legge sui partiti e leggi elettorali (nonché legislazione di contorno)», si chiede «fino a che punto norme della legge elettorale e dei regolamenti parlamentari possono supplire all'assenza di una legge sui partiti?». R. GUALTIERI, *Sistema politico e riforme elettorali: la "proposta delle Fondazioni"*, atti Seminario *Una moderna democrazia europea...*, cit., mette in rilievo come «il mito della democrazia immediata e la religione del maggioritario ... ha consentito di eludere per lungo tempo il problema della ricostruzione di veri partiti politici, cioè di soggetti dotati di una autonoma e rinnovata visione del paese, di un solido rapporto con la società e di regole certe e democratiche di organizzazione della vita interna e di selezione della classe dirigente». F. BASSANINI, *Le riforme istituzionali nella XVI legislatura*, cit., mette in rilievo che i paesi che non hanno una regolamentazione legislativa, sono dotati di solide convenzioni e consuetudini politico-costituzionali, che in Italia fanno difetto.

⁷⁴ I testi formulati erano due: quella di Mancini e Merlin: "I cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino con metodo democratico e rispettino la dignità e la personalità umana, secondo i principi di libertà ed uguaglianza. Le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare"; quello di Basso: "Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico, allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese. Ai partiti politici che nelle votazioni pubbliche hanno raccolto non meno di cinquecentomila voti, sono riconosciute, fino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi"; cfr. L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?* cit.; AA.VV., XXIII Convegno AIC, "Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione", Alessandria, 17 e 18 ottobre 2008.

⁷⁵ L'emendamento presentato da Mortati nella seduta del 22/5/1947 prevedeva che "Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale"; la proposta fu rigettata dagli esponenti dei partiti di sinistra, come Togliatti, Laconi, Targetti, i quali non intendevano sottoporre il proprio ordinamento interno ad organi comunque espressione della maggioranza di governo. Fu il relatore Merlin a declinare la formula "metodo democratico" in senso politico e giuridico, da intendersi come limite democratico

come questione interna ai partiti, tanto da sembrare possibile giungere ad una vera incorporazione dei partiti nello Stato, i quali avrebbero dovuto essere i reali strumenti razionalizzatori⁷⁶ della forma di governo, così debolmente disciplinata. Tuttavia l'incapacità dei partiti di definire in maniera condivisa quelle attribuzioni costituzionali, assieme al timore di indebite ingerenze in ambiti riservati all'autonomia dei soggetti privati, limitarono la vincolatività dell'art. 49 Cost. solo verso l'esterno, da intendersi come rispetto e tutela del pluralismo politico, trascinando con sé anche la mancata regolamentazione legislativa che avrebbe potuto consentire «l'individuazione – da parte della stessa legge - dei requisiti di cui i partiti avrebbero dovuto essere in possesso, l'accertamento dei quali veniva demandato alla Corte costituzionale»⁷⁷.

Molto probabilmente, è proprio la mancata razionalizzazione della forma di governo, unita alla mancata compensazione della centralità del ruolo assunto dai

all'attività esterna dei partiti, ossia come divieto dell'uso della violenza nell'attuare la politica nazionale, così sancendo l'impermeabilità dell'ordinamento interno dei partiti nei confronti di qualsiasi regolamentazione a carattere democratico; cfr. S. MERLINI, *I partiti politici ed il metodo democratico*, Convegno AIC, "Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione", cit., il quale fa osservare che il dibattito sul metodo democratico «come limite ideologico e programmatico all'attività dei partiti», si sarebbe chiuso con Crisafulli (V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in Studi XX anniversario Assemblea Costituente, Firenze, 1969, p. 132), secondo cui gli unici limiti costituzionali alle loro finalità coinciderebbero con quelli previsti per la sovranità popolare, ossia i limiti alla revisione costituzionale. Per quanto concerne Moro, è significativa la sua affermazione in Costituente per cui «è evidente che, se non vi sia una base democratica interna, i partiti non potrebbero trasfondere indirizzo democratico nell'ambito della vita politica del paese»; cfr. E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, cit., p. 2.

⁷⁶ Cfr. L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?*, cit., mette in rilievo come l'inadeguatezza dell'art. 49 Cost. derivi dal fatto che «insieme alla caduta di ogni riferimento alla democraticità interna dei partiti venne meno ugualmente ogni ipotesi di attribuzioni di compiti costituzionali ai partiti stessi: in effetti come legittimare tale attribuzioni .. senza la certezza che quei compiti sarebbero stati svolti seguendo procedure democratiche?»; l'insigne studioso ritiene infatti che «richiedere natura e struttura democratica dei partiti ... costituisce un requisito che sta a monte dell'attribuzione di compiti costituzionali», pertanto, non sarebbe possibile, come invece tentava di fare Basso in Costituente, «rovesciare l'ordine logico delle situazioni soggettive facendo derivare, per implicito, lo status [giuridico di rilevanza costituzionale dei partiti] dall'attribuzione dei compiti». Sul punto cfr. G. PASQUINO, *Commentario della Costituzione*, BRANCA-PIZZORUSSO *I rapporti politici* (artt. 48-52), Zanichelli, Bologna, 1992, pp. 4 ss.

⁷⁷ Ordinanza n. 76 del 2006 Corte cost., la quale distingue le funzioni pubbliche attribuite dal legislatore ordinario, dalle attribuzioni costituzionali che, risulterebbero non sussistere se si guarda solamente all'art. 49 Cost.: il riferimento è all'emendamento Mortati secondo cui la legge poteva stabilire che ai partiti in possesso dei requisiti da essa fissati, verificabili dalla Corte costituzionale, potessero essere conferiti propri poteri in ordine alle elezioni o ad altre funzioni di pubblico interesse. In senso critico nei confronti dell'ordinanza, cfr. S. CURRERI, *Non varcate quella soglia!*, Forum Quad. cost., 18/4/2006. L'assunto che «i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche, e non come poteri dello Stato ai fini dell'art. 134 Cost.», trova conferma nell'ord. n. 120 del 2009.

partiti attraverso un controllo sulla loro democrazia interna⁷⁸, ad aver reso e a rendere instabile il nostro sistema politico istituzionale, tanto da far diventare centrale e urgente un intervento legislativo sull'ordinamento interno dei partiti⁷⁹, al fine di poter correggere alcune disfunzioni democratiche.

Un'ulteriore ragione della mancata regolazione va individuata nell'idea che i partiti, nel veicolare le volontà dei cittadini, fossero direttamente influenzati dalla forma di governo e dalla legislazione elettorale, ragion per cui agendo su di essi si sarebbero potuto avere benefici effetti anche sui partiti stessi. Tuttavia, come sappiamo, ciò è vero in parte e riguarda i rapporti esterni tra partiti, tanto è vero che sia la riforma elettorale in senso maggioritario, sia la ristrutturazione partitica seguita negli anni Novanta, probabilmente non ha fatto conseguire maggiore democraticità ai partiti.

La questione della democrazia intrapartitica si è sempre dovuta misurare con il rapporto che lega il generale diritto di associazione di cui all'art. 18 Cost. con lo

⁷⁸ Discipline costituzionali e sub costituzionali del fenomeno partitico non mancano: si pensi all'art. 6 della Costituzione spagnola del 1978 il quale prevede che *"I partiti politici esprimono il pluralismo politico, concorrono alla formazione e manifestazione della volontà popolare e sono strumento fondamentale per la partecipazione politica. La loro creazione e l'esercizio della loro attività sono libere nel rispetto della Costituzione e della legge. La loro struttura interna e il loro operare dovranno essere democratici"*; e alla Legge organica n. 6 del 2002, che contiene poi varie disposizioni concernenti registrazione, personalità giuridica, organizzazione interna. In Germania l'art. 21 della Legge Fondamentale tedesca del 1949, così dispone: *"(I) I partiti collaborano alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve corrispondere ai principi fondamentali della democrazia. Devono rendere conto pubblicamente dell'origine e dell'utilizzazione dei loro mezzi finanziari e dei loro patrimoni. (II) I partiti, che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti si prefiggono di danneggiare od eliminare l'ordinamento fondamentale democratico e liberale o di minacciare l'esistenza della Repubblica Federale Tedesca, sono incostituzionali. Sulla questione d'incostituzionalità decide il Tribunale Costituzionale Federale. (III) I particolari sono regolati da leggi federali"*. Ad essa si accompagna la legge sui partiti del 1967, una disciplina a forte impronta pubblicistica. Anche la Costituzione greca del 1975 riconosce un ruolo pubblicistico ai partiti, in particolare nella formazione del Governo, e in materia di spese elettorali e rimborsi (art. 29); così come la Costituzione portoghese, che all'art. 51 enuncia i principi generali da osservare in tema di organizzazione interna ai partiti, poi dettagliati dalla Legge organica n. 2 del 2003. Anche nel Regno Unito, con il *Political Parties, Elections and Referendums Act* del 2000 è stato istituito un organismo indipendente di vigilanza, la *Electoral Commission*, sono stati previsti oneri di registrazione dei partiti politici e imposto obblighi contabili.

⁷⁹ Da più parti si sollecita un intervento legislativo: oltre ad Elia, *A quando una legge sui partiti?*, cit.; A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, Quad. cost., 2006, pp. 323; P. RIDOLA, *I partiti nel nuovo sistema politico italiano*, Seminario Astrid, 30/1/2009, *paper*, p. 27; D. NOCILLA, *I partiti nel nuovo sistema politico italiano*, cit., p. 42. Nutrono perplessità sull'efficacia della regolazione pubblicistica M. LUCIANI, *I partiti nel nuovo sistema politico italiano*, cit., p. 34, che afferma «così come i regolamenti parlamentari dicono di più sulla forma di governo rispetto a tante leggi, così gli statuti dei partiti [dicono] molto di più sul funzionamento potenziale del sistema dei partiti di quanto non ci possa dire una legge di riforma»; e G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, 2009, p. 1782, secondo cui «ancora oggi, non tanto sul piano della formazione, bensì su quello della legittimazione [sociale] deve essere ricercata la risposta al ruolo dei partiti nell'ordinamento costituzionale italiano».

specifico diritto di associarsi in partiti politici di cui all'art. 49 Cost.⁸⁰: la concezione privatistica della sua natura giuridica che ne è derivata, per parte della dottrina ha significato non solo non imporre alcuna previa autorizzazione alla costituzione dei partiti⁸¹, ma anche non poter imporre qualsiasi modello democratico all'organizzazione interna dei partiti⁸².

Ma a ben guardare, se viene riconosciuta ampia libertà di azione ai partiti per quanto concerne i fini perseguibili, essendo vietato solamente l'uso della violenza nell'azione politica e condotte lesive di diritti costituzionali fondamentali, ne deriva che una struttura democratica interna risulterà essere un necessario contrappeso volto a bilanciare quella ampiezza dei fini. Ed ancora, se nel rapporto tra l'art. 18 e l'art. 49 Cost. si scorge una preminenza del diritto individuale di espressione della propria volontà politica rispetto al diritto di organizzazione, una primazia del diritto dei cittadini ad associarsi rispetto all'autodeterminazione del partito, allora la questione relativa alla carenza di democrazia interna ai partiti non sembrerebbe essere, perché si dia attuazione all'art. 49 Cost., se basti una auto-regolazione della politica o sia necessaria una etero-regolazione⁸³, ma semmai quale normazione possa condurre ad una trasparente e democratica formazione della volontà politica che sappia recuperare il crollo verticale nel dibattito interno; quali i suoi limiti, che non potranno consentire un controllo sui fini, e non dovranno soffocare la libertà di esplicazione e di autodeterminazione dell'attività dei partiti, ai quali però si chiede

⁸⁰ Nella formulazione dell'art. 49 Cost. sono assenti dati testuali invece presenti nell'art. 39 Cost., che contempla la registrazione dei sindacati con riconoscimento della personalità giuridica, purché abbiano un ordinamento interno a *base democratica*; e nell'art. 21 Cost., che invece fa esplicito riferimento alle fonti di finanziamento. Rimane però difficile, come osserva A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, cit., p. 4 nota n. 14, dover considerare come unico aspetto rilevante la natura privatistica del partito: sicuramente così è nel momento genetico, essendo il partito un'aggregazione sociale spontanea; sotto il profilo strutturale non potrà considerarsi incardinato nelle istituzioni, rimanendo da esse distinti; ma nell'aspetto funzionale non si può negare la connotazione anche pubblicistica.

⁸¹ A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Cedam, Padova, 1988, p. 357. Da qui, ad avviso di S. MERLINI, *I partiti ed il metodo democratico*, cit., l'onere (e non l'obbligo) costituzionale di una minima ma pur stabile democrazia interna, attraverso pubblici statuti a carattere democratico; onere sussistente in capo a partiti che intendono determinare la politica nazionale e non anche alle mere associazioni politiche.

⁸² P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1964, p. 249.

⁸³ A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, cit., p. 5 e nota n. 21, secondo cui anche in caso di intervento legislativo, comunque si resterebbe di fatto nell'ambito di un'autoriforma. L'autore ritiene si possa superare l'alternativa tra auto ed etero-normazione attraverso un mix di regole giuridiche, costituzionali e non, e di regolarità della politica, così da generare un circolo virtuoso.

di rinunciare ad una parte del proprio arbitrio; quali le eventuali sanzioni. Per quanto concerne il primo aspetto, quel che è certo è che il metodo democratico non potrà imporre un unico modello di funzionamento di democrazia interna ai partiti, ma al massimo individuare principi generali che permettano diverse tipologie di modelli, adattabili alle specifiche finalità che ciascun partito intenderà perseguire. Si potrà così avere un'organizzazione interna ai partiti di tipo assembleare, accentrata o federalista, con designazione dei candidati da parte degli iscritti o degli elettori. Se però la finalità principale del metodo democratico sta nel garantire ai cittadini associati in partiti il diritto di concorrere a determinare la politica nazionale⁸⁴, di partecipare effettivamente, secondo le regole di una corretta dialettica tra le parti, alla formazione della volontà del partito stesso, fermo restando la necessità di dover assicurare l'effettiva uguaglianza di *chances* tra i partiti nella fase di ingresso, ed in particolare nel corso della campagna elettorale (condizione questa che garantirebbe democraticità sia interna che esterna ai partiti e all'ordinamento stesso), ciò che non può mancare negli statuti è la tutela delle minoranze, una chiara indicazione delle modalità di ammissione ed esclusione degli iscritti, debitamente motivate, e delle procedure di garanzia a tutela degli stessi; l'elezione degli organi direttivi a scrutinio segreto; l'affidamento delle questioni essenziali all'assemblea rappresentativa degli iscritti e effettiva partecipazione degli stessi alle decisioni di rilievo, in particolare alla nomina degli organi di vertice e alla designazione delle candidature alle cariche elettive⁸⁵.

Altro aspetto problematico, che si riconnette alla questione delle sanzioni, è chi debba sorvegliare l'osservanza di quei principi, atteso che l'affidamento alla sola autorganizzazione del partito ed ai suoi comitati interni a ciò preposti, non offre

⁸⁴ Fa osservare A. BARBERA, *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, cit., che la tutela del diritto di partecipazione alla vita dei partiti non necessariamente debba aversi interamente nella legge: è sufficiente che essa indichi dei principi, il resto sarà negli statuti, per cui «una corretta vita interna dei partiti non la richiedono ... solo il diritto costituzionale e quello parlamentare ma anche lo stesso diritto privato; non riguarda solo il buon funzionamento dei circuiti della democrazia ma anche i diritti degli iscritti», iscritti che, secondo Barbera, dovrebbero godere di «diritti in più, rispetto agli iscritti ad altre associazioni, non diritti in meno».

⁸⁵ Una valida misura del tasso di democraticità interna ai partiti, da incentivare con misure premiali a carattere finanziario, potrebbe venire dal numero di nuovi ingressi in Parlamento, nonché di candidature di cittadini di altri paesi UE per il Parlamento europeo; così A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, cit., p. 9.

sufficienti garanzie di effettiva indipendenza dell'organo⁸⁶: non avendo attribuzioni costituzionali, risulterebbe difficile che debba farlo il Giudice delle Leggi⁸⁷; inoltre, nel caso si intervenga con legge ordinaria ad attribuire personalità giuridica ai partiti che conformano il loro ordinamento interno alla regola democratica, la sanzione più grave potrà consistere nella perdita della personalità giuridica, il che ricondurrebbe quel partito tra le associazioni non riconosciute alle quali, stante l'art. 49 Cost., comunque non sarà precluso il perseguimento di finalità politiche⁸⁸. Sembra pertanto preferibile la soluzione che affidi il potere di comminare la massima sanzione, nel senso di cui sopra e non dello scioglimento, ad un'Autorità indipendente che normi e vigili attentamente le delicate fasi elettorali.

Se guardiamo al numero delle proposte di legge depositate nel corso di questa legislatura e al loro contenuto, chiaro sintomo di un cambiamento culturale e politico in atto⁸⁹, si possono osservare diversi tratti in comune: un collegamento stretto tra democrazia interna e finanziamento pubblico⁹⁰; l'individuazione di alcuni elementi fondamentali degli statuti, da adottarsi con atto pubblico da cui deriva, in molti casi, l'acquisizione della personalità giuridica da parte dei partiti,

⁸⁶ Cfr. C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Cedam, Padova, 1984.

⁸⁷ In Spagna, è l'art. 10 comma 2, lett. B) della Legge organica n. 6 del 2002 a prevedere l'intervento del Tribunale Supremo nel caso in cui sia gravemente e reiteratamente violata la presenza di una effettiva struttura democratica interna al partito.

⁸⁸ A conferma della posizione espressa, cfr. G. GRASSO, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia?*, *Politica del Diritto*, n. 4, 12/2010, p. 659, il quale nutre forti perplessità circa la possibilità che i partiti non registrati e privi di personalità giuridica possano essere esclusi dalla competizione elettorale, misura che legalizzerebbe i partiti esistenti in un certo momento, ma che precluderebbe l'accesso a nuove formazioni non registrate.

Diverso il caso in cui con legge costituzionale si attribuissero funzioni costituzionalmente rilevanti, e si disponesse il controllo sul principio del metodo democratico da parte della Corte: a quel punto la sanzione potrebbe mettere fuori gioco quel partito inadempiente. La questione, come fa osservare A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, cit., p. 12, è fin dove possa «spingersi la giurisdizionalizzazione dei conflitti politici».

⁸⁹ Si faccia riferimento per la Camera, al Dossier di documentazione n. 469 del 24/5/2011. Per il Senato agli A.S. n. 112 del 29/4/2008 Cutrufo, PDL; A.S. n. 313 del 2/5/2008 Chiaromonte, PD; A.S. n. 564 del 15/5/2008, Valentini, PDL; A.S. n. 707 del 28/5/2008, Incostante, PD; A.S. n. 2213 del 26/5/2010, Lauro, PDL; A.S. n. 2416 del 28/10/2010, D'Alia, UDC; A.S. n. 2689 del 14/4/2011, Ceccanti, PD; A.S. n. 2787 del 16/6/2011, Quagliariello, PDL.

⁹⁰ Va qui segnalato l'A.C. n. 3809 del 25/10/2010, Sposetti, PD, il quale disciplina il fenomeno delle Fondazioni politico culturali collegate ai partiti, soggetti dotati di autonomia statutaria e finanziaria: l'esempio è quello della Germania, nel senso di spalmare il finanziamento pubblico tra rimborsi elettorali a partiti e contributi a fondazioni collegate, attraverso trasferimenti generici e mirati, ossia legati a specifici progetti, erogati in misura proporzionale al peso del partito collegato. In generale, nei vari progetti di legge si può osservare il tentativo di razionalizzare il finanziamento pubblico, legandolo al numero degli elettori e non dei votanti, riducendolo per i partiti sprovvisti di rappresentanti.

qualificandoli pertanto come associazioni riconosciute; procedure che garantiscono la presenza di maggioranze e di minoranze negli organi collegiali; organi di garanzia interni e tempi certi nelle pronunce sulle domande di iscrizione; elezione a scrutinio segreto degli organi monocratici; valorizzazione della parità di genere; scelta dei candidati mediante primarie. Diverse, invece, le soluzioni proposte in merito all'organo preposto al controllo del rispetto della legge: si va dalla istituzione di un'Autorità indipendente (A.S. n. 112 del 29/4/2008, i cui componenti vengono nominati dal Presidente della Repubblica, dal Presidente della Consulta e dalla Corte di Cassazione), a speciali sezioni presso la Corte dei Conti; le sanzioni derivanti dalla violazione delle norme relative all'ordinamento interno dei partiti risultano sostanzialmente collegate alla decurtazione o soppressione dell'erogazione di rimborsi o contributi pubblici previsti dalla legge n. 157 del 1999 e sue successive modificazioni⁹¹.

3.1. L'esperienza delle elezioni primarie, tra partecipazione democratica e democrazia plebiscitaria.

Si è detto che la mancata possibilità per gli elettori di poter scegliere i candidati, a fronte di un incontrollato potere delle oligarchie partitiche di determinare la composizione delle Assemblee, genera notevole *sofferenza democratica*: segnali inequivocabili in tal senso vengono da procedure opache di selezione dei candidabili e da un indice di rotazione ai vertici dei partiti assai basso.

Per tentare di ovviare a questa situazione, si è provata la strada delle primarie⁹². Le prime applicazioni si sono avute in elezioni amministrative e regionali, a seguito

⁹¹ L'A.S. n. 112, all'art. 3, comma 13, prevede invece in caso di violazioni gravi "lo scioglimento del partito e l'esclusione dei suoi candidati da qualsiasi competizione elettorale": una sanzione, come si è detto, che risulterebbe contrastare con l'art. 49 Cost.; cfr. S. MERLINI, *I partiti ed il metodo democratico*, cit..

⁹² Per una definizione dell'istituto, cfr. C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, in Quaderni dell'Osservatorio elettorale - Regione Toscana, 2006, p. 43 ss., il quale ritiene siano tali solo quelle, a vario modo, aperte agli elettori, dove ai votanti si chiede di iscriversi in appositi registri che comunque non implicano la sussistenza di un vincolo associativo permanente, e non quelle, pur legittime, riservate ai soli iscritti. Egli inoltre distingue primarie aperte a tutti ma organizzate da soggetti

delle riforme elettorali di inizio anni Novanta: la necessità di sostenere l'elezione diretta di un candidato forte a guida dell'esecutivo ha visto nelle primarie un valido strumento di intervento - sebbene non condiviso da tutti i partiti - per rendere più partecipativa e condivisa quella scelta⁹³.

In dottrina⁹⁴ si è posta la questione della obbligatorietà delle primarie stabilite con legge, atteso che il vincolo giuridico che ne deriva – come fu disposto inizialmente dalla regione Calabria con legge n. 25 del 2009, poi modificata a seguito

privati (c.d. primarie di partito o private) da quelle gestite e organizzate da soggetti pubblici (c.d. primarie pubbliche). Sottolinea la distinzione tra elezioni e primarie, che non sono elezioni ma selezione di candidature, configurabili come un incisivo potere di proposta vincolante e obbligatorio se così richiesto dalle norme statutarie, P. MARSOCCI, *Le "primarie": i partiti italiani alle prese con il metodo democratico*, AIC, n. 2/2011. Sull'utilizzo dello strumento in ambito europeo, cfr. O. MASSARI, *Le primarie nelle democrazie occidentali*, Italiani europei, n. 5/2002; G. GRASSO, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia?*, cit., p. 614, il quale richiama la disciplina europea sul tema, con particolare riferimento al Regolamento n. 2004/2003, poi modificato dal Regolamento n. 1524/2007 e alla Risoluzione del Parlamento europeo del marzo 2006.

⁹³ Si pensi alle primarie svolte da AN nel 1998 per le elezioni provinciali di Roma, e nella coalizione dell'Ulivo per il sindaco di Bologna; a quelle del 2004 in Calabria e Puglia per le elezioni regionali del 2005; quelle pugliesi di tipo aperto, che videro un afflusso inaspettato di votanti, pari a oltre l'8% dei voti del centrosinistra alle elezioni europee del 2004; cfr. G. PASQUINO, *Modello Puglia da esportare*, Il Sole 24 Ore, 20/1/2005. Ma in particolare all'esperienza della Regione Toscana che istituisce primarie pubbliche con legge n. 70 del 2004, ossia gestite direttamente dall'amministrazione regionale, lasciando però ampia facoltà di scelta in merito al tipo di primarie da svolgere, e senza indicare i principi generali e le garanzie minime che si sarebbero dovuti osservare in ogni caso; cfr. E. ROSSI e L. GORI, *Le "primarie in Italia: dalla prassi alle regole*, Quad. Cost., n. 3, 09/2009, p. 619 ss.; E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, cit., p. 14.

A livello nazionale l'istituto è stato adottato dal centrosinistra, mediante un apposito Regolamento quadro, per selezionare il *leader* della coalizione alle politiche del 2006 secondo uno schema aperto, con un elettorato attivo individuato mediante la sottoscrizione di un Progetto e versamento di un contributo spese, esteso agli immigrati regolarmente residenti e ai futuri elettori che sarebbero stati diciottenni alla scadenza naturale della legislatura. È noto che il vero scopo di quelle primarie, che videro una partecipazione elevatissima, fu di legittimare mediante un'investitura popolare una candidatura già chiaramente individuata dai partiti, nonché di saggiare il peso delle altre componenti partitiche della coalizione, in prospettiva di accordi futuri. Successivamente, a livello locale si sono avute primarie per la designazione del candidato sindaco solo nel centro sinistra, come per le elezioni amministrative più recenti del 2011; inoltre, negli anni 2007 e 2009 le primarie sono state espletate per selezionare la leadership del PD. Va qui ricordato che in quelle del 2007 si pose il problema della candidatura di alcuni soggetti politici che, in forza dell'art. 7 del Regolamento quadro per l'elezione dell'assemblea del PD, se ne escludeva la candidatura se espressione di forze politiche estranee al partito: il ricorso che ne seguì da parte dell'*outsider* Pannella fu respinto dal giudice ordinario, poiché le decisioni dell'organo garante interno al PD costituiscono espressione dell'autonomia del partito, che non consente di sindacare nel merito la conformità della decisione alla norma statutaria, in ragione della genericità di quella disposizione impugnata.

⁹⁴ A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, cit., p. 10-11., questione che a suo avviso risulterebbe superabile qualora si intervenisse con legge costituzionale a regolamentare l'ordinamento interno ai partiti, che bilancerebbe la compressione del principio di uguaglianza con una maggiore espansione del principio democratico.

dell'impugnativa del governo⁹⁵, così da rendere l'istituto facoltativo e non vincolante nell'esito – può incidere negativamente sul diritto di elettorato passivo. A parte le elezioni regionali in Toscana⁹⁶, le primarie sono state disciplinate dai soggetti politici stessi che le debbono usare: dalla coincidenza tra organo controllore e controllato deriva il rischio che vengano adoperate solo quando risulta necessario superare le fratture interne e ricompattare le fila, o peggio ancora, come robusto mezzo di condizionamento nelle mani di pochi soggetti fortemente organizzati e capaci di mobilitare grandi bacini di elettori⁹⁷, prive di garanzie circa la regolarità e la trasparenza nella procedura⁹⁸. Ciò suscita notevoli dubbi di legittimità sull'esito, per contrasto con gli artt. 48, 49 e 51 Cost.: ne deriva infatti un uso distorto, populistico, volto a provocare un'adesione plebiscitaria alle decisioni del partito, che condiziona poi il successivo voto dell'elettore, o una sfida interna ad esso, per contrastarne le deliberazioni sulle candidature da parte di chi è parte minoritaria nel partito⁹⁹, e non uno strumento di inveramento del principio democratico con il quale rendere partecipi costantemente gli iscritti e gli elettori. Da

⁹⁵ Il ricorso di legittimità costituzionale presentato dal Governo si è concluso con l'ordinanza n. 148 del 2010 di estinzione del processo, a seguito delle modifiche apportate dalle leggi n. 38 del 2009 e n. 44 del 2009. La legge n. 25 del 2009 originariamente prevedeva primarie obbligatorie per la presidenza della Regione, aperte, con sanzioni economiche consistenti nella mancata restituzione della cauzione pari ad € 10.000,00 e incentivi all'impiego delle primarie. La sperimentazione pratica è stata rinviata alle elezioni successive a quelle del 2010.

⁹⁶ La legge n. 70 del 2004 prevede primarie facoltative per i candidati a consigliere e presidente della regione, aperte a tutti gli elettori, con facoltà per i partiti di circoscrivere l'elettorato attivo mediante la predisposizione di appositi elenchi; l'obbligo di approvare un regolamento di autodisciplina che preveda la coerenza dei risultati delle primarie, le eventuali deroghe (art. 8 comma 1, lett. e) e f)), un meccanismo sanzionatorio consistente nella mancata restituzione della cauzione pari ad € 5.000,00, nel caso in cui l'ordine in lista non sia conforme ai risultati delle primarie.

⁹⁷ C'è chi, come G. SARTORI, *La democrazia dei militanti*, Corriere della Sera, 19/1/2005, osserva che la vittoria di candidati di "rottura", fa sì che lo strumento non selezioni i migliori ma i più radicali, alle cui spalle si raccoglie l'elettorato estremo.

⁹⁸ Cfr. A. GRATTERI, *Elezioni primarie e segretezza del voto: elementi pubblicistici ed associazionismo privato*, in Quaderni dell'Osservatorio elettorale - Regione Toscana, 2006, 55, p. 243 ss.. La questione tocca profili costituzionali, poiché deve essere garantita segretezza e riservatezza del voto, sia in primarie pubbliche, come è ovvio, che in quelle private: si pensi alla possibilità di utilizzo di un'unica scheda, come correttamente prescritto dalla legge toscana, o di più schede, come in un primo momento la legge n. 25 del 2009 della regione Calabria prevedeva.

⁹⁹ Si pensi al caso delle primarie per la designazione del candidato a sindaco di Napoli nel 2011, dove la regolazione autonoma anziché eteronoma ha dimostrato uno scarso rendimento. S. STAIANO, *Le elezioni regionali in tempo di crisi del sistema*, Federalismi.it, n. 2/2010, osserva che sull'insufficienza democratica può pesare anche la possibilità che il risultato delle primarie sia condizionato da schieramenti estranei, i quali possono, attraverso i propri militanti, appoggiare quelle candidature ritenute più deboli e pertanto per essi vantaggiose.

qui un consenso diffuso sulla possibilità di una disciplina di tipo pubblicistico¹⁰⁰, che detti solo le linee generali e i criteri direttivi da osservare, non osteggiata dalla stessa Corte costituzionale¹⁰¹.

Anche chi si pone in posizione critica nei confronti del riconoscimento della personalità giuridica ai partiti, manifestando forti dubbi circa la possibilità che da essa derivi il rafforzamento di un sistema partitico poco consolidato - ben potendo rivelarsi invece una inutile forzatura - mantiene distinto questo aspetto da quello del dover «disciplinare singole fasi del procedimento elettorale»¹⁰², che ritiene invece auspicabile.

In dottrina¹⁰³ è stato segnalato come le primarie impongano di riflettere sui profili di costituzionalità ad esse legate: se il loro utilizzo per la scelta dei candidati da

¹⁰⁰ Primarie di tipo aperte previste da strumenti di natura privatistica, quali gli statuti o atti interni dei partiti, pongono il problema di una potenziale lesione del diritto degli iscritti, i quali si vedrebbero sottratto una fetta importante del loro potere di incidere su questioni essenziali come la scelta dei candidati, qualora non siano previste dallo statuto. Ma la questione, se si ponesse, riguarderebbe profili di legittimità della decisione allo statuto e non di natura costituzionale; cfr. E. ROSSI e L. GORI, *Le "primarie" in Italia: dalla prassi alle regole*, cit., p. 639.

¹⁰¹ Sulla sindacabilità delle candidature dei partiti la Corte, con sentenza n. 256 del 2010, ha chiarito di non poter intervenire con sentenza manipolativa di tipo additivo, come richiesto dal ricorrente TAR Puglia, al fine di imporre agli uffici elettorali di verificare la congruenza delle liste presentate con le disposizioni statutarie, poiché mancano norme che possano offrire criteri oggettivi di valutazione in merito alla lesione degli art. 49 e 51 Cost; né vi sarebbe «nella specie, una soluzione costituzionalmente obbligata sia per quanto attiene al tipo di tutela che dovrebbe essere introdotta a favore dei soggetti interessati, sia per quanto concerne i criteri in base ai quali gli uffici elettorali medesimi dovrebbero decidere le relative controversie interne alle organizzazioni di ciascun partito politico - le cui normative, ove esistenti, potrebbero presentare profili del tutto specifici in relazione alle rispettive loro organizzazioni - sia, infine, quanto al relativo procedimento. Elementi, questi, in ordine ai quali deve potersi esplicitare pienamente la discrezionalità politica del legislatore, data la pluralità delle possibili soluzioni concretamente adottabili». Dunque la Corte sostiene di non poter e dover intervenire perché la materia è riservata alla discrezionalità del legislatore; da ciò però non se ne deduce che il legislatore possa continuare a non intervenire; cfr. G. DEMURO, *Giustiziabilità delle candidature e legge sui partiti*, Forum di Quad. cost., 11/3/2011.

¹⁰² C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, cit., p. 49, propende per la non istituzionalizzazione dei partiti al fine di evitare di elevare un'eccessiva giurisdizionalizzazione dei rapporti interni ai partiti. Cosa diversa sarebbe una limitata disciplina quadro delle primarie, che non contrasterebbe con l'ordinanza n. 79 del 2006 della Corte.

¹⁰³ E. ROSSI e L. GORI, *Le "primarie" in Italia: dalla prassi alle regole*, cit., p. 636 ss., pongono la questione se i vincoli posti alla selezione delle candidature, come le primarie, possano limitare «la libertà di organizzazione e di azione del partito»: la soluzione che essi individuano sta nel considerare che la selezione delle candidature è pur sempre un'importante funzione pubblica svolta dal partito, per cui sarebbe un ragionevole bilanciamento di quella libertà d'azione; e che dal punto di vista dell'associato al partito, le primarie comunque risulterebbero ampliare il loro diritto di partecipazione.

inserire in liste chiuse¹⁰⁴ non presenta alcun ostacolo, una prima questione attiene alla scelta dei candidati a cariche monocratiche, poiché è opportuno distinguere l'ipotesi in cui la carica sia elettiva – sindaci, presidenti di regione e province – da quelle in cui la scelta compete ad altro organo istituzionale, come per il Presidente del Consiglio, poiché in tale ultimo caso l'esito delle primarie, che dovrebbero in tal caso rimanere private, è meramente politico e non avrebbe evidentemente alcun rilievo giuridico. Un secondo aspetto concerne quale debba essere il bacino elettorale di riferimento, nel caso di primarie obbligatorie: i diversi livelli di intensità della limitazione dell'elettorato attivo - a seconda che si tratti dei soli iscritti; degli iscritti e dei potenziali elettori (c.d. simpatizzanti) che si registreranno al momento del voto; aperte ma con obbligo di sottoscrivere un programma di partito; completamente aperte a tutti - possono contrastare con la libertà di autodeterminazione del partito¹⁰⁵.

La questione sarebbe allora se esse possano essere obbligatorie, se debbano essere vincolanti o meno nell'esito, le sanzioni in caso di mancato adeguamento al risultato delle primarie: sul primo aspetto, non pare vi siano impedimenti ad una legge che ne preveda l'obbligatorietà, atteso che la natura di organizzazione privata del partito non fa venir meno la natura pubblica (se non addirittura costituzionale, trovando copertura nell'art. 1 Cost., in quanto essenziali all'esercizio della sovranità popolare) di alcune funzioni svolte, in *primis* la selezione delle candidature. Inoltre, la giurisprudenza costituzionale¹⁰⁶ non sembra precludere un intervento legislativo

¹⁰⁴ Nel caso di liste aperte al voto di preferenza, pur sempre ammissibili, c'è chi sostiene potrebbero risultare poco ragionevoli, atteso la libertà insita nell'esprimere la preferenza; così C. FUSARO *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, cit., p. 55.

¹⁰⁵ A. SPADARO, *Elezioni primarie in Calabria: la Regione, re melius perpensa, riconosce l'errore*, Forum costituzionale, paper, 26/10/2009, poiché è «del tutto legittimo che un partito voglia “auto-governarsi” soltanto ed esclusivamente attraverso i propri iscritti».

¹⁰⁶ Sent. n. 203 del 1975, relativa alla presentazione di liste ad elezioni comunali, dove la Corte affermò che «sia la scelta effettiva dei candidati, sia il loro ordine di elencazione è fatto interno proprio delle organizzazioni promotrici», argomento utilizzato per giustificare la non ingerenza nella organizzazione interna del partito, ma che non pare abbia inteso escludere futuri interventi legislativi. La sent. n. 83 del 1992, sempre per elezioni comunali, ha considerato non irragionevole l'art. 30, primo comma, lett. a) del d.P.R. 16 maggio 1960 n. 570, che prevede la cancellazione della lista che presenti un numero di sottoscrizioni superiore al limite massimo previsto dal legislatore, allo scopo di evitare pre-competizioni elettorali: il fatto che si sia ritenuto legittimo non dar luogo ad una sorta di pre-competizione, assimilabile alle primarie, non significa però che sia costituzionalmente obbligatorio evitarle (le primarie). Infine la sent. n. 49 del 2003, che ha ritenuto infondata la questione di legittimità sollevata dal Governo, per violazione degli artt. 3 e 51 Cost. da parte di una legge regionale della Valle d'Aosta che impone

che imponga vincoli alla presentazione delle candidature; pertanto, limiti come possono essere le primarie, sarebbero legittimi, ma in ogni caso non potrebbero sopprimere la piena libertà per i presentatori delle liste di poter presentare chi ritengono, fino all'ultimo momento possibile, il che rende probabilmente quel vincolo non assoluto, ma semmai parziale¹⁰⁷. Sul secondo e terzo aspetto, se la sanzione massima, ossia l'esclusione dalla competizione elettorale, può provocare una grave lesione di un diritto fondamentale costituzionalmente garantito, pertanto da ritenersi inammissibile, accettabili sono invece le ipotesi che prevedono sanzioni pecuniarie o decurtazioni di finanziamenti.

Nell'ambito dei progetti di legge pendenti in Parlamento, ve ne sono alcuni che presentano disposizioni alquanto dettagliate per lo svolgimento delle primarie, imponendole in alcuni casi come obbligatorie, spesso facoltative¹⁰⁸, ma comunque strettamente connesse a meccanismi premiali legati al finanziamento pubblico.

come condizione di validità la presentazione di liste che comprendano entrambi i generi; un «vincolo negativo (che) opera soltanto nella fase anteriore alla vera e propria competizione elettorale, e non incide su di essa», riguardante la presentazione delle liste e non il diritto ad essere eletti, che rimane intatto, pertanto ammissibile perché mira a tutelare interessi costituzionali; cfr. C. FUSARO *op.ul.cit.*, p. 51 ss.

¹⁰⁷ Cfr. C. FUSARO *op.ul.cit.*, p. 59, ossia imponendo la vincolatività solo ad un certo numero di candidature rispetto al totale.

¹⁰⁸ Sono obbligatorie nell'A.C. n. 3809 del 25/10/2010, Sposetti, PD, che prevede altresì l'abolizione della raccolta delle firme per la presentazione delle candidature, così come previsto dall'art. 18-bis del d.P.R. n. 361 del 1957, nonché la riduzione dei rimborsi elettorali come sanzione. La proposta di legge lascia liberi i partiti di disciplinare le primarie nei loro rispettivi statuti, purché sia garantita la segretezza del voto e l'autenticità del voto in caso di procedure telematiche. L'A.S. n. 112 del 29/4/2008, Cutrufo, prevede primarie chiuse obbligatorie, riservando allo Statuto la regolamentazione delle stesse.

Propongono primarie facoltative l'A.C. n. 4194 del 18/03/2011, Veltroni, PD, il quale prevede una decurtazione del 50% dei rimborsi elettorali e di finanziamenti pubblici, in caso di mancato utilizzo, riduzione che evidentemente non potrà estendersi a primarie in elezioni amministrative, dove non è previsto alcun rimborso. È prevista l'istituzione di un apposito collegio dei garanti che sovrintenda alla regolarità delle procedure, la possibilità che l'elettorato attivo sia esteso a chi dichiara, sottoscrivendolo, al momento del voto di essere elettore di quel partito, lasciando ampio margine di autonomia ai singoli regolamenti dei partiti, che potranno ulteriormente estendere l'elettorato attivo ad altri soggetti. Di tenore analogo l'A.C. n. 4170 del 11/3/2011, Lenzi, PD.

L'A.S. n. 2787 del 16/6/2011, Quagliariello, PDL, istituzionalizza le primarie per l'elezione diretta di cariche monocratiche, esclusa quella del Presidente del Consiglio; esse sono facoltative, con un elettorato attivo e passivo che comprende gli iscritti e i sostenitori residenti che si siano iscritti in appositi registri almeno 60 giorni prima, gestiti da Commissioni elettorali nominate dagli organi direttivi di ciascun partito, demandando alle cancellerie del Tribunale il controllo sulla regolarità degli elenchi contenenti i sostenitori dei partiti, al fine di evitare doppie partecipazioni al voto; richiama la approvazione di appositi regolamenti con cui i partiti disciplinano le primarie; non prevede sanzioni in caso di inosservanza sia nell'utilizzo dello strumento che del risultato scaturito.

In alternativa alle primarie, alcuni progetti di legge prevedono comunque l'adozione di procedure a scrutinio segreto degli organi collegiali competenti (A.C. n. 506), o il coinvolgimento degli iscritti (A.S. n. 707). In via generale, i progetti prevedono comitati di garanzia e controllo interni aventi il compito di vigilare sullo svolgimento delle primarie; in uno di essi è prevista un'Autorità indipendente (A.S. n. 112).

3.2. *L'attuale organizzazione dei principali partiti. Gli Statuti di PD e PDL.*

Il partito, per definizione, deve saper essere in perenne equilibrio tra la società civile cui appartiene, e lo Stato, cui è rivolta la sua azione; i rischi di uno scivolamento nell'uno e/o nell'altro campo sono noti: da un lato l'incorporazione, l'occupazione delle istituzioni, dall'altro l'incapacità di orientare i fenomeni sociali, limitandosi a registrarli, senza preoccuparsi di elaborare strategie politiche e di selezionare una competente classe politica. La coesistenza di entrambi i rischi è il chiaro sintomo di una crisi dei partiti, l'erosione del rapporto di rappresentanza una inevitabile conseguenza¹⁰⁹.

Detto che sarebbe auspicabile un intervento legislativo *soft* che non ne mortifichi l'autonomia, a quale modello di partito fare riferimento, perché si recuperi il ruolo di cerniera che la Costituzione loro assegna? È lecito attendersi che siano gli stessi partiti in grado di valorizzare il “concorso”, sia tra i partiti che dentro i partiti, e il “metodo democratico”, che dentro il partito significa rispetto di procedure trasparenti per la selezione degli organi di governo e di elaborazione delle strategie? La prima questione, se si traduce in un partito che si fonda su una dimensione associativa ampia, strutturata, organizzata, che si confronta in un dibattito pubblico, che offre ai cittadini canali e forme innovative di partecipazione, produce senso civico, che al suo interno osserva regole che producono responsabilità e responsività, che il suo leader è forte perché il suo partito è forte ed è al suo interno che si elabora la linea programmatica (i cui processi decisionali sono frutto di confronto argomentato, di discussione pubblica), tutto ciò ci fa scartare i vari tipi di partito personale nonché il partito di massa di tipo *burocratico*, ossia i vecchi partiti organizzati capillarmente sul territorio, gerarchizzati, gestiti da una burocrazia di partito e diretti da *leaders* di professione, che sono degenerati fino ad implodere per l'assenza di ricambio, per l'irresponsabilità diffusa, per l'arretratezza politica-culturale dell'allora maggior partito di opposizione (spesso arroccato in posizioni

¹⁰⁹ Cfr. M. LUCIANI, *Il PD e le trasformazioni del sistema democratico*, cit., p. 21 ss., il quale avverte che alcuni elementi del modello costituzionale del partito andrebbero salvaguardati e valorizzati: in ragione del collegamento tra art. 49 e 3.2 Cost. il partito diventa, per le classi sociali più deboli, lo strumento organizzativo che realizza lo sviluppo della personalità umana nel contesto politico, il mezzo con il quale scardinare gli ostacoli all'uguaglianza sostanziale.

antioccidentali, a difesa del centralismo democratico, contrario al socialismo europeo)¹¹⁰.

La seconda questione ci impone di osservare l'organizzazione e gli statuti dei due principali partiti italiani.

La nascita del PD e PDL¹¹¹ va osservata come il tentativo di arginare l'ingovernabilità attraverso la costituzione di due partiti di massa a vocazione maggioritaria, inclusivi e plurali: perché non siano dei meri contenitori, oltre a dotarsi di una struttura certamente non debole, fatta di un apparato amministrativo, di militanti, di associazioni di sostegno, di efficaci e moderni canali di partecipazione, è necessario che abbiano un'identità e un profilo politico-culturale coerente, processi decisionali democratici, una cornice valoriale per quanto possibile unitaria e condivisa, che si traduce in un programma che è sintesi degli obiettivi politici condivisi¹¹².

¹¹⁰ O. MASSARI, *Il caso italiano. La parabola dei partiti in Italia: da costruttori a problema della democrazia*, cit., pp. 25-31. L'autore fa osservare come il vuoto politico che si creò agli inizi degli anni Novanta fu riempito da partiti nuovi, da vecchi partiti che cambiarono denominazione, o che emersero da scissioni di precedenti partiti, dando luogo ad un sistema partitico fluido, magmatico: il maggioritario a turno unico in collegi uninominali, che spinge alle larghe alleanze, in uno con la destrutturazione del sistema partitico, non sortisce gli effetti sperati di semplificazione dell'assetto, ma anzi, come sarebbe stato prevedibile, concede un potenziale di coalizione e di ricatto ai partiti minori, che rende il sistema partitico ancora più fluido e frammentato, così da non costituire quel necessario supporto di stabilità per una democrazia competitiva e decidente. Per quanto concerne la destrutturazione dei partiti, l'autore osserva come le linee di tendenza comune a tutti i partiti occidentali nei cambiamenti organizzativi – centralizzazione, verticalizzazione, personalizzazione dei processi decisionali – in Italia si siano declinate con effetti destabilizzanti più che altrove. La sua indagine riguarda il partito sul territorio (*party on the ground*), ossia il partito degli iscritti, la *membership*, che risulta essersi dimezzata negli anni Novanta (da oltre 4 milioni a circa 2 milioni complessivi), ma presenta comunque tassi superiori rispetto all'Europa; l'innovazione organizzativa fa abbandonare le sezioni, legate al vecchio partito di massa, in luogo dei club, circoli, gruppi di interesse. Il partito al centro (*party in central office*) pure vede ridurre la forza del suo apparato come personale impiegato, non i suoi poteri decisionali che, con gli opportuni distinguo, si rafforzano nel *leader* a danno degli organi collettivi (comitati centrali, consigli, assemblee nazionali). È nel partito degli eletti (*party in public office*) che si avverte la maggior distanza con gli altri paesi: il partito non si è trasformato in partito a direzione parlamentare, né vi sono maggiori vincoli in termini di *accountability* tra eletti e elettori.

A. FLORIDIA, *Partiti "leggeri": esiste un'alternativa?* Il Mulino, 16/10/2009, sottolinea la necessità che la vita interna dei partiti sia improntata ai principi propri della democrazia rappresentativa, da costruire mediante un *processo* costante e non con singoli *atti* isolati di legittimazione plebiscitaria della *leadership*.

¹¹¹ Il primo nasce ad ottobre 2007 a seguito di un lungo processo di unificazione tra DS e Margherita, attraverso primarie aperte per la scelta del Segretario nazionale e dell'Assemblea Costituente, che hanno suggellato una scelta già prevalsa negli organi di vertice dei partiti; il secondo costituitosi ufficialmente nel corso del congresso svoltosi a marzo del 2009, a seguito della fusione di FI e AN.

¹¹² Così A. CAMPI, *Partito pesante o partito leggero?* Cit., p. 116. Lo studioso mette in evidenza come il "collante" delle coalizioni degli ultimi anni era dato dalla lotta contro il nemico politico; mentre è mancato la costruzione di un'identità in positivo, che venga fuori dall'elaborazione di idee, di proposte che valorizzino le diverse componenti culturali che compongono i partiti, e che sappiano svoltare

I parametri¹¹³ cui fare riferimento per valutare il tasso di democraticità degli statuti si possono individuare nel peso attribuito agli organi collegiali interni, come i congressi nazionali, che assicurerebbero il coinvolgimento degli iscritti nelle determinazioni più rilevanti da prendersi pubblicamente e nel rispetto delle minoranze; nella presenza di strumenti referendari o altri canali di partecipazione diretta di militanti e elettori; nelle modalità di elezione e nel ricambio degli organi direttivi; nella scelta dei candidati alle cariche elettive; nella effettività delle garanzie previste per impedire pratiche illegali (iscrizioni fittizie, congressi su carta, espulsioni di iscritti in violazione dello statuto, scioglimenti di organizzazioni locali dissidenti, decisioni prese in assenza delle maggioranze previste negli statuti)¹¹⁴.

Se osserviamo la “costituzione formale” del PDL, come modificato nella versione del 1 luglio 2011¹¹⁵, possiamo fare le seguenti osservazioni in relazione ai parametri come sopra indicati:

- il primo aspetto è regolato dagli artt. 12 e 13, i quali prevedono che l'organo che rappresenta in via indiretta la generalità degli iscritti, il Congresso nazionale – composto dai delegati eletti dai Congressi provinciali “sulla base (per $\frac{3}{4}$) dei voti riportati dal PDL nelle ultime elezioni politiche e (per $\frac{1}{4}$) del numero degli associati”, nonché dai componenti il Consiglio nazionale, che numericamente dovranno essere inferiori ai primi - debba riunirsi, in via ordinaria, ogni 3 anni; esso

culturalmente per comprendere e affrontare in maniera innovativa le sfide lanciate dalla globalizzazione e dalla rivoluzione tecnologica.

¹¹³ Cfr. S. MERLINI, *I partiti politici ed il metodo democratico*, Convegno AIC, “Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione”, cit.

¹¹⁴ Cfr. E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, cit., p. 9, sottolinea come per quella parte della giurisprudenza che, pur estendendo ai partiti la tutela prevista alle organizzazioni riconosciute dal codice civile per le espulsioni dei singoli, consente l'impugnazione delle delibere di espulsione non conformi alle norme statutarie, e la verifica della legittimità della disposizione statutaria all'art. 24.3 del codice civile (secondo cui l'espulsione è ammessa solo per gravi motivi), rimane fermo che il giudice non debba «mai arrivare a sindacare l'opportunità del provvedimento stesso».

¹¹⁵ Dal sito www.pdl.it/notizie/15377/statuto, ultimo accesso del 20/10/2011: la modifica ha tenuto conto dell'introduzione della figura del Segretario politico nazionale, la cui elezione è avvenuta per acclamazione, senza consultazione degli iscritti, né primarie, designato dal *leader* del partito; cfr. I. DIAMANTI, *Il PDL, un partito a metà*, Repubblica, 4/7/2011. L'art. 16 *bis* dello Statuto prevede che esso sia indicato dall'Ufficio di Presidenza su proposta del Presidente, approvata dalla maggioranza semplice del Consiglio nazionale; dura in carica 3 anni, ma il suo mandato cessa quando è convocato il Congresso nazionale ordinario; rimane rieleggibile. Il ruolo di segretario è definito come organo esecutivo del partito, che darà attuazione alle decisioni degli organi direttivi nazionali, cui possono essere delegate funzioni dal Presidente; la sua autonomia funzionale sembra prevalere più sul versante amministrativo che su quello di indirizzo politico, a parte il ruolo determinante in caso di mancata approvazione delle candidature dei consiglieri regionali e provinciali qualora non si raggiungano gli accordi nei rispettivi Coordinamenti a maggioranza qualificata dei due terzi.

definisce l'indirizzo politico del partito con decisioni a maggioranza dei presenti; rimanda ad un apposito Regolamento l'effettivo funzionamento. Il partito (all'art. 1 si autodefinisce movimento) distingue chiaramente la dimensione associativa da quella elettorale: solo la prima infatti, la sua *membership*, composta da associati e aderenti, distinguibili tra loro in base al diverso grado di militanza, ha diritti e doveri nei confronti del partito;

- in relazione al secondo parametro, l'art. 10 prevede l'apertura del partito a forme di democrazia diretta, con consultazioni di associati, aderenti e cittadini su tematiche di rilievo, e la promozione della partecipazione a forme aggregative in rete quali i *social network* per associati e aderenti;

- per quanto concerne la terza questione, le scelte degli organi direttivi, a regime¹¹⁶ il Presidente è eletto ai sensi dell'art. 15 "con votazione, anche per alzata di mano" (e non esclusivamente a scrutinio segreto), dal Congresso nazionale; non è previsto un termine a tale incarico se non per dimissioni o impedimento permanente; l'Ufficio di Presidenza, che coadiuva il Presidente, è composto dai capigruppo e vice capigruppo di Camera e Senato, da un rappresentante del Parlamento europeo e da 30 membri eletti dal Congresso su proposta del Presidente; i 3 Coordinatori nazionali sono nominati dal Presidente; la Direzione nazionale, presieduta dal Presidente, si compone di 120 membri eletti dal Congresso "eventualmente anche con lista prevalentemente bloccata"; il Consiglio nazionale, composto da tutti gli eletti del partito nei vari livelli istituzionali, si riunisce annualmente su questioni politiche od organizzative demandate dal Presidente o dallo statuto stesso;

- per la selezione delle candidature, l'art. 25 non prevede primarie, né procedure che contemplino il coinvolgimento diretto degli iscritti: le candidature per le elezioni nazionali ed europee restano stabilite dal Presidente nazionale d'intesa con l'Ufficio di Presidenza; così anche per le candidature di Presidente di regione, sentito il parere del Coordinatore regionale; a regime, per le candidature regionali nelle liste

¹¹⁶ L'attuale Presidente Berlusconi risulta tale in forza dell'art. 9 dell'Atto costitutivo dell'Associazione "Il Popolo della Libertà" del 27/02/2008. Per il Segretario nazionale vedi nota precedente. È previsto inoltre che i Coordinatori regionali siano nominati dal Presidente, d'intesa con l'Ufficio di Presidenza; i Coordinatori provinciali e delle Grandi Città siano eletti dai rispettivi Congressi, organi le cui modalità di composizione sono demandate ad appositi regolamenti congressuali.

in quota proporzionale la designazione è del Coordinatore regionale, che dovranno essere approvate dal Coordinamento regionale a maggioranza dei due terzi; le candidature a presidente di Provincia e di sindaco di grandi città sono indicate dal Segretario nazionale, quelle dei consiglieri provinciali dai Coordinatori regionali. Va qui segnalato il mancato allineamento con il progetto di legge A.S. n. 2787 del 16/6/2011, che invece prevede primarie per i candidati a cariche monocratiche ad elezione diretta, esclusa la carica di Presidente del Consiglio.

Va infine segnalato il regime transitorio previsto dalle disposizioni finali, secondo cui quasi ogni decisione di rilievo viene rimessa al Presidente e all'Ufficio di Presidenza, comprese la prima formazione delle candidature nei livelli territoriali locali successiva al Congresso istitutivo del PDL. A regime, invece, nei livelli territoriali locali viene riconosciuta maggiore autonomia (artt. 29-31);

- per quanto concerne l'effettività delle garanzie approntate, l'art. 5 prevede l'istituzione di apposita Commissione di garanzia, organo di ultima istanza su questioni attinenti allo *status* di soci e di aderenti, composta da 7 membri nominati dall'Ufficio di Presidenza, con modalità operative che vengono definite da apposito Regolamento; gli artt. 41-48 prevedono organi di giurisdizione interna distinti per i diversi livelli territoriali - Collegi di Probiviri eletti dai rispettivi Congressi, composti da 9 membri - competenti per le controversie riguardanti l'attività del partito, i conflitti tra gli organi interni, nonché il rispetto delle disposizioni statutarie.

Si può dunque sostenere che dal combinato disposto di norme a regime e transitorie, prevalga nello statuto una chiara impronta presidenziale, con un processo decisionale che procede dall'alto verso il basso, poco bilanciata almeno nella prima fase di attuazione dello stesso, anche per lo scarso peso degli organismi di base più rappresentativi. Dal punto di vista organizzativo, mostra con chiarezza di voler essere un partito radicato sul territorio, aperto a forme "leggere" di partecipazione diretta, ma che guarda alla sua *membership* come interlocutore privilegiato.

Sugli stessi punti, per lo statuto del PD¹¹⁷ possiamo osservare quanto segue:

¹¹⁷ Si fa riferimento alla versione come modificato dall'Assemblea Nazionale del 21 e 22 maggio 2010, sito <http://beta.partitodemocratico.it/doc/100454/statuto-del-partito-democratico.htm>, ultimo accesso 30/10/2011.

- l'art. 4.6 prevede che l'Assemblea nazionale sia convocata dal suo Presidente in via ordinaria almeno ogni 6 mesi; manca una distinzione netta tra dimensione associativa ed elettorale, con diritti e doveri quasi corrispondenti tra elettori e iscritti, se non per la preclusione ai primi all'elezione di segretari e assemblee ai livelli locali, e l'esercizio di poteri consultivi in più per i secondi (art. 2.5);
- l'art. 1, comma 9 e 10, promuove l'utilizzo di tecnologie telematiche che incentivino la partecipazione di iscritti e elettori che intendano contribuire al dibattito interno, e rendano trasparente l'attività politica e la gestione amministrativa del partito; l'art. 23 prevede *forum* tematici, aperti a tutti, per la libera discussione e la elaborazione di proposte programmatiche; l'art. 27 prevede *referendum* interni o aperti all'esterno, su richiesta del segretario, o del 30% dell'Assemblea nazionale, o del 5% degli iscritti;
- per le modalità di elezione dell'Assemblea e del Segretario nazionale, l'art. 9 richiama un apposito regolamento, e indica le fasi che contraddistinguono un procedimento di elezione alquanto complesso¹¹⁸: nella sua parte conclusiva, qualora un candidato superi il 50% dei voti espressi, si costituirà anche l'Assemblea ripartendo i 1.000 seggi di cui è composta tra le liste collegate ai candidati alla carica di Segretario, in proporzione alle percentuali di voto conseguite dai tre contendenti; in caso contrario si procede al ballottaggio tra i due più votati. Nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico, all'Assemblea si aggiungono altri 300 membri indicati dagli elettori delle Assemblee regionali, e da altri 100 membri eletti dai parlamentari del partito: una dimensione sovrabbondante che potrebbe rendere difficoltoso la ricerca di una linea politica condivisa. Va sottolineato lo stretto legame che unisce Assemblea e Segretario nazionale¹¹⁹ secondo le regole del ...*simul* ... *simul*, tant'è che l'art. 3.2 prevede lo scioglimento della prima nel caso

¹¹⁸ La prima prevede Convenzioni provinciali, poi una Convenzione nazionale con il coinvolgimento dei soli iscritti, i quali vaglieranno a scrutinio segreto le proposte di candidature a Segretario che siano state sottoscritte da almeno 1.500 iscritti in non meno di 5 regioni; saranno ammessi alle primarie i tre più votati dagli iscritti che superino il quorum del 5% di voti espressi (art. 9.6); la seconda fase prevede le primarie aperte agli elettori tra i tre contendenti, a cui sono collegate le liste di candidati come membri dell'Assemblea nazionale, con ripartizione dei seggi tra le regioni in proporzione ai residenti e ai voti ottenuti alle elezioni politiche, senza alcun riferimento agli iscritti (art. 9.7 Statuto, Art. 10 Regolamento per l'elezione del Segretario e dell'Assemblea Nazionale del 26/6/2009).

¹¹⁹ La durata ordinaria dei due organi è di 4 anni. Il Segretario si avvale di una Segreteria che si compone di 15 membri da lui nominati. È prevista la Direzione nazionale, organo composto da 120 membri eletti dall'Assemblea, oltre alcuni membri di diritto.

di dimissioni del secondo, a meno che l'Assemblea non l'abbia sostituito a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti; regole che mostrano tutta la loro portata soprattutto nell'art. 4.7, il quale prevede lo scioglimento dell'Assemblea e nuove elezioni per entrambi nel caso in cui, a maggioranza assoluta dei componenti, abbia sfiduciato il Segretario. L'art. 11 dà l'impronta federale al partito, tant'è che prevede autonomia statutaria, organizzativa e politica in ambito regionale; ambiti nei quali gli organi nazionali possono intervenire qualora si ravvisi pregiudizio ai principi e ai valori fondamentali dello Statuto nazionale, del Manifesto e del Codice etico del partito (art. 12); alle assemblee regionali e relativi segretari si applicano le stesse modalità di elezione di quelle nazionali;

- gli artt. 18 e 19 regolano esplicitamente le primarie per le cariche monocratiche (Sindaco, Presidente di Provincia, Presidente di Regione), innanzitutto di coalizione, eventualmente di partito, non obbligatorie¹²⁰, che si potranno evitare se la maggioranza dei tre quinti dell'assemblea territoriale competente concorda un altro metodo con la coalizione di riferimento (art. 18.4); in caso di primarie di coalizione per la carica di Presidente del Consiglio, il candidato del partito è il Segretario nazionale in carica; infine questi, "qualora ravvisi elementi che pregiudichino l'indirizzo politico generale del partito", manterrà il potere di veto sulle scelte operate a livello regionale e locale, chiedendo agli organi territoriali competenti di riesaminare le soluzioni adottate "in ordine agli accordi di coalizione e alle modalità di selezione delle candidature"(art. 18.9). Primarie o forme alternative di consultazione democratica, aperte o chiuse, da disciplinarsi con appositi regolamenti di attuazione sono previste anche per le candidature alle assemblee rappresentative (art. 19). Sono inoltre previsti una serie di vincoli alla candidabilità e incompatibilità (art. 21) che vanno dal divieto di ricandidatura a chi ha ricoperto già tre mandati elettorali, con possibilità di derogare a tale disposizione statutaria solo su delibera della Direzione nazionale nel limite del 10% degli eletti alla tornata precedente;

¹²⁰ Utili «ad individuare i candidabili» secondo P. MARSOCCI, *Le "primarie": i partiti italiani alle prese con il metodo democratico*, cit., p. 4, perché le candidature vere e proprie saranno quelle che vengono approvate dagli organi di vertice, sulla base dei regolamenti di attuazione dello Statuto, che si limita ad indicare principi generali.

- le norme di garanzie previste dagli artt. 39 e 40, prevedono l'istituzione di Commissioni elette dall'Assemblea del rispettivo livello territoriale per vigilare sulla corretta applicazione dello Statuto e suoi regolamenti di attuazione, e del Codice etico; le attività e le sanzioni sono stabilite con apposito regolamento.

Lo statuto del PD, a differenza di quello del PDL, mostra una minore distinzione tra *membership* e proprio elettorato: fa infatti riferimento ai voti ottenuti e non agli iscritti sia per la scelta del Segretario che per il peso che le regioni avranno nell'Assemblea nazionale, così da configurarlo come partito strutturalmente "leggero", poco radicato sul territorio¹²¹. La dissoluzione dell'Assemblea in caso di sfiducia al Segretario non può non richiamare una cultura politica che guarda a forme di democrazia immediata, vista la ricerca di un rapporto diretto tra *leader* e corpo elettorale¹²².

In entrambi gli statuti la garanzia dell'effettività delle disposizioni statutarie, tema assai delicato per il rischio di indebite intrusioni, è rimessa all'autorganizzazione del partito; non è previsto che nella composizione degli organi di controllo sia assicurata la rappresentanza delle minoranze: ciò si ripercuote inevitabilmente sulla effettiva autonomia e indipendenza dell'organo di garanzia¹²³.

4. Il dibattito sulle modifiche costituzionali alla forma di governo. Le proposte in Parlamento.

Si è fatto cenno nei capitoli precedenti alle proposte di riforme organiche, a partire dalla VIII legislatura, attraverso l'istituzione delle commissioni parlamentari

¹²¹ Cfr. R. D'ALIMONTE, *Corto circuito iscritti-elettori: primarie sì, ma non per tutto*, Il Sole 24 Ore, 4/10/2009.

¹²² Cfr. O. MASSARI, *Il caso italiano. La parabola dei partiti in Italia: da costruttori a problema della democrazia*, cit., pp. 41-42, secondo cui è «una norma e una pratica che non esistono in nessun partito democratico/socialdemocratico al mondo».

¹²³ Cfr. E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, cit., p. 17-18, nel sottolineare la criticità del tema, osserva come anche i progetti di legge presentati in Parlamento restino deboli su questo versante, come può essere la previsione del deposito della decisione del Collegio di garanzia in Cancelleria della Corte Costituzionale (A.C. n. 853), misura che resta priva di efficacia. Ritiene invece "ardita" ma efficace, condividendone la *ratio*, la soluzione proposta dall'A.S. n. 112, che prevede un'Autorità indipendente.

bicamerali¹²⁴ e del tentativo nel corso della XIV legislatura di riforma costituzionale approvata dalle Camere con il consenso delle sole forze di maggioranza, fallito a seguito dell'esito referendario di giugno 2006¹²⁵: tentativo che può essere letto come sviluppo naturale e coerente¹²⁶ della legge elettorale vigente, volto a completare l'assimilazione del governo nazionale a quello di regioni, province e comuni; ma che ha visto un giudizio negativo assai condiviso da parte di giuristi, politologi e studiosi¹²⁷. Le note preoccupazioni riguardano il progetto nato fuori dal

¹²⁴ Cfr. nota n. 59, Cap. III, § 3.1.1, nonché L. ELIA, *Forma di governo e revisione costituzionale*, cit..

¹²⁵ Cfr. M. SICLARI, *La revisione costituzionale nell'esperienza della XV Legislatura repubblicana*, in M. SICLARI (a cura di), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, cit., p. 425 ss.

¹²⁶ Cfr. S. CECCANTI, *Nuova legge elettorale e riforma costituzionale. La coerenza c'è, ma non è una virtù*, cit., p. 106 ss., ritiene entrambi i testi dannosi per l'evoluzione del sistema politico e costituzionale, poiché non tendono ad un'equilibrata forma di governo neo-parlamentare e ad un federalismo cooperativo: la legge elettorale risulta logicamente coerente con il testo costituzionale futuro, ma incoerente temporalmente poiché deve rispettare comunque la Costituzione vigente. Inoltre, stante le nuove regole costituzionali, il potere di scioglimento risulterebbe detenuto dai *leaders* di partito che controllano un margine di seggi (attorno al 4%, ossia 25 seggi che porterebbero i 340 seggi garantiti alla Camera dal sistema elettorale, sotto quota 316) tale da poter minacciare non più una crisi di governo, bensì nuove elezioni, così paralizzando di fatto la maggioranza di governo. La coerenza tra progetto costituzionale e legge elettorale si evince per le funzioni attribuite al Senato, privato del rapporto di fiducia ed eletto regione per regione contestualmente alle elezioni dei Consigli regionali: eventuali maggioranze divise tra le due Camere per via dei premi di maggioranza su base regionale, non provocherebbero instabilità al sistema. T. GROPPI, *Forma di governo e sistemi elettorali in Italia*, cit., secondo cui la legge elettorale è il complemento del tentativo di riforma costituzionale.

¹²⁷ Cfr. nota n. 63, Cap. I. Tra i tanti, L. ELIA, *Il referendum costituzionale si avvicina*, Rivista di cultura e politica n. 2/2006, Il Mulino; ID., *Una forma di governo unica al mondo*, Astrid, 20/4/2004; R. BIFULCO, *Costituzione: una riforma sbagliata*, Astrid, 8/9/2004, sottolinea l'estrema rigidità della norma c.d. "antiribaltone"; la mancanza del consolidamento degli istituti di garanzia; di come il rafforzamento del Primo Ministro non risolva la frammentazione partitica; P. CARETTI, *La forma di governo*, in Atti del seminario sul *Disegno di legge costituzionale contenente modifiche alla parte II della Costituzione*, cit. L'indagine di Caretti pone in evidenza gli elementi di continuità che la proposta di riforma costituzionale del 2005 presenta con il modello istituzionale introdotto a partite dal 1993 per Comuni, Province e Regioni: la trasposizione su piano nazionale di quell'impianto, caratterizzato da una forte torsione monocratica, dalla regola del *simul ... simul*, dalla scelta sostanzialmente diretta di chi governa, a suo avviso rappresenterebbe un forte elemento di discontinuità poiché «essa determina una profonda alterazione di alcuni principi base del nostro sistema parlamentare rappresentativo», ossia dei "modi" in cui il popolo esercita la sua sovranità, e concorre, associandosi in partiti, a determinare la politica nazionale. Se è vero che in Costituzione quei modi prevedono una partecipazione mediata dai partiti, l'esercizio del diritto di voto innanzitutto quale scelta dei propri rappresentanti, liberi nel loro mandato, cioè facenti parte di una assemblea in cui è assicurata una sana e corretta dialettica democratica, allora il modello proposto dalla riforma proporrebbe il passaggio da una democrazia rappresentativa ad una democrazia d'investitura, senza alcun contrappeso, con partiti ai margini del sistema costituzionale e i soli leader al centro, forti del rapporto diretto e personale con l'elettorato, e con un'assemblea elettiva che da risorsa diventa un ostacolo, un inutile orpello. Le condivisibili osservazioni di Caretti si concludono proponendo di tenere distinti i piani su cui intervenire in ragione dell'obiettivo che si intende perseguire: allora sarà con legge elettorale, ad esempio con doppio turno, che si potrà favorire la formazione di alleanze più coese; sarà attraverso lo strumento dei regolamenti parlamentari, peraltro già modificati in tal senso, che si potranno garantire maggiori poteri al Governo; si potrebbe costituzionalizzare il vincolo all'esito elettorale, se si intende disciplinare in maniera più stringente la nomina del Presidente del Consiglio, nonché la nomina e revoca dei ministri da parte del Presidente del Consiglio, se si intende rafforzare la sua posizione; si può

Parlamento, senza un reale confronto, con l'accordo della sola maggioranza di governo, di passare ad una democrazia di investitura, un premierato assoluto, senza contrappesi, con uno sbilanciamento dei poteri a favore del governo e del suo *leader*; uno svuotamento del ruolo di garanzia del Capo dello Stato, che non autorizza più la presentazione dei disegni di legge di iniziativa governativa, che dovrà sciogliere la Camera su richiesta del Premier, titolare indiscusso di quel potere da potersi esercitare anche contro la propria maggioranza - a meno che l'originaria maggioranza elettorale non indichi un nuovo Premier a maggioranza assoluta dei componenti l'aula o non lo sfiduci; una modifica nella composizione della Corte costituzionale, con prevalenza numerica di quelli di origine parlamentare, così da aumentare il rischio di politicizzare il supremo organo di garanzia, meno isolato da polemiche politiche contingenti; una *devolution* che amplia la potestà esclusiva legislativa delle regioni in nuovi ambiti, come la sanità e la scuola, ma che rende complesso il procedimento legislativo e la ripartizione delle competenze, e che perde di vista il principio di uguaglianza, di solidarietà e leale cooperazione¹²⁸.

Come osservato in dottrina, la forzatura giuridica in senso primo ministeriale della forma di governo trae origine dall'idea di una costituzione materiale¹²⁹ che

costituzionalizzare la sfiducia costruttiva se si intende dare maggiore stabilità all'esecutivo. A ciò egli aggiunge la necessità di alzare i *quorum* di revisione costituzionale, in particolare di quelle maggiormente consistenti. Dello stesso avviso D. NOCILLA, *Leggi elettorali e forma di governo: un transizione incompiuta*, Italiani europei, n. 1/2008, p. 59 ss.; il progetto di riforma costituzionale del 2005 prevedeva Camere che avrebbero perso ogni potere di incidere sulla politica del paese, puntando su una democrazia di investitura del capo dell'esecutivo, vero e proprio rappresentante politico del popolo in grado di controllare maggioranza e opposizione: l'assetto che ne sarebbe derivato non avrebbe garantito né la possibilità di far valere la responsabilità politica del Governo in Parlamento, né la responsabilità politica del leader nei confronti del proprio partito, fattore questo che impedisce le degenerazioni in senso plebiscitario del sistema inglese. Tra i politologi, cfr. G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 231 ss., che parla di "dispotismo elettivo". Sottolinea una generale tendenza ad esagerare i rischi di tenuta del sistema, assumendo una posizione meno negativa C. FUSARO, *Un progetto da migliorare, non da demonizzare*, in Aa. Vv., (a cura di F. Bassanini), *Costituzione, una riforma sbagliata. Il parere di 63 costituzionalisti*, cit., p. 126 ss..

¹²⁸ Cfr. P. CIARLO, *No alla controriforma costituzionale del centro-destra*, Astrid, 26/5/2006, parla di pericolo, di tentativo di sfigurare la Costituzione, poiché privo di spirito costituente, dell'idea che la Costituzione sia un patto condiviso.

¹²⁹ Sull'influenza di prassi, convenzioni e consuetudini in ordine alla forma di governo, ed in particolare sulla trasformazione della democrazia tendenzialmente in senso maggioritario, "demediatizzata", non intermediata dai partiti, cfr. C. DE CESARE, *Le modificazioni tacite della Costituzione nell'attuale sistema parlamentare italiano*, cit., p. 123 ss.. Il giurista osserva come alcune delle modificazioni tacite intervenute – la tendenza al bipolarismo e all'alternanza tra i poli al governo; la contrapposizione tra due leader di coalizione; la tendenza a che si formi un governo come comitato direttivo del Parlamento (che lo guidi e

nell'affiancare e sovrapporsi a quella formale, può dar luogo ad una confusione tra piani, che andrebbero tenuti distinti: dalla confusione tra “fatto” e “norma”, “regole” e “regolarità” ne consegue che «l'insoddisfazione per i “fatti” – cioè per come la Costituzione è applicata – diviene la premessa di un cambiamento delle “norme”, [ma] ... rilevare insoddisfacenti attuazioni della norma costituzionale non giustifica affatto l'esigenza di mutare la norma stessa» per cui, pur riconoscendo l'utilità di talune modifiche costituzionali, può risultare «indebita la pretesa di stabilizzare le maggioranze politiche attraverso congegni costituzionali»¹³⁰. Al bipolarismo basato su coalizioni deboli si è pensato di sopperire con il premierato

non che prevalga su di esso), che però rimangono incompiute a causa della ridotta coesione delle coalizioni, dell'implosione dei partiti politici, della legislazione elettorale di contorno, del mancato adeguamento dei regolamenti di impianto proporzionalista (salvo il pacchetto di modifiche del 1997), che non hanno riconosciuto uno *status* alle coalizioni – risulterebbero compatibili con il sistema istituzionale configurato dalla Carta fondamentale. A suffragio della sua tesi egli richiama il discorso del Presidente della Repubblica alla Biennale Democrazia a Torino del 22 aprile 2009, dove afferma che «quanto alla forma di governo, pur essendo essa rimasta parlamentare, non trascurabili sono le nuove modulazioni che ha già conosciuto». Lo studioso segnala, inoltre, che dall'abbandono della convenzione parlamentare per cui il Presidente della Camera dovesse essere espressione della opposizione, convenzione dettata da un'elementare esigenza di garanzia per le minoranze, la conseguenza principale consiste «nella mancanza di volontà o nella incapacità, perché non più a stretto contatto con le opposizioni [...], di dare l'avvio a riforme di aggiornamento dei regolamenti, che porta al blocco di quella essenziale funzione di adeguamento delle regole del gioco parlamentare al mutare della forma di governo in senso bipolare», con gravi ripercussioni sulla fondamentale funzione garantistica del Presidente d'Assemblea (ammissibilità di emendamenti, calendarizzazione dei lavori). Modificazioni tacite non compatibili con il testo costituzionale, sono invece i maxi-emendamenti non omogenei in sede di conversione dei decreti legge, la fiducia su di essi, la reiterazione dei decreti legge (sent. Corte Cost. n. 360/1996 e n. 128/2008).

¹³⁰ Così R. BIN, *Cercando di ragionare pacatamente: una risposta a Carlo Fusaro*, Forum Quad. cost., 20/1/2006, secondo cui i “fatti”, le prassi, sono utili a «capire come funziona la Costituzione italiana ... ma per interpretarla, ossia per intenderne il significato normativo, i fatti non aiutano: essi sono l'oggetto di un giudizio di legittimità, non il suo parametro».

Di diverso avviso G. PITRUZZELLA, *Il Governo del Premier*, in *La Costituzione promessa*, P. CALDERISI, F. CINTIOLI, G. PITRUZZELLA (a cura di), Rubettino, Soveria Mannelli, 2004, p. 5 ss., secondo cui non risulterebbe possibile il consolidamento della democrazia maggioritaria attraverso la sola evoluzione convenzionale, risultando opportuno introdurre meccanismi istituzionali in tal senso, ben bilanciati, poiché un eccesso di rigidità può ostacolare le dinamiche politiche. Così pure S. CECCANTI, *Come chiudere la transizione, ovvero le riforme istituzionali da Babele a Pentecoste, tra Club Jean Moulin e Regina Vittoria*, Relazione Convegno sulla Transizione istituzionale, Libertà Eguale, Orvieto, 4/10/2003, pp. 9-10, il quale osserva come i riferimenti comparatistici rendano evidente «un generale trend teso a dare rilevanza giuridica e non solo politica alle scelte del corpo elettorale», per cui «ciò che altrove è assicurato da elementi politici, convenzionali, se è ritenuto meritevole di essere riprodotto, richiede necessariamente, in assenza di alcuni requisiti, che le regole formali li surrogino»; S. CECCANTI, S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione*, cit., pp. 15 ss., favorevoli al premierato purché bilanciato (verifica dei poteri sui parlamentari alla Corte, elezione Capo dello Stato con base regionale più ampia, innalzare i *quorum* per regolamenti parlamentari e modifiche alla I parte della Costituzione, statuto opposizione). Di mancato adeguamento delle istituzioni parla A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, cit., p. 33, sebbene lo stesso autore riconosca che per attuare la Costituzione non sempre si debba agire su di essa. Sul concetto di premierato, basato sulla predeterminazione del mandato e la regola dell'*ant ... ant* e non dell'elezione diretta del Premier, vedi J. O. FROSINI, *Il sistema «primo-ministeriale»: una quinta forma di governo?*, Quad. cost., n. 2, giugno 2010.

forte, un'ingessatura istituzionale che avrebbe dovuto tenere insieme quelle coalizioni¹³¹.

Successivamente all'esito referendario - una sorta di vincolo politico se non giuridico a che si adottino soluzioni puntuali, circoscritte, e non revisioni organiche e radicali dell'intera II Parte della Costituzione¹³², che siano frutto di ponderata riflessione e di ampio consenso - si è continuato a discutere in dottrina¹³³ sulla

¹³¹ Cfr. O. MASSARI, *Il PD e le trasformazioni del sistema democratico*, cit., p. 45, rileva come sul piano istituzionale, si è assistito negli ultimi anni al tentativo di passare da una forma di democrazia bloccata ad una democrazia maggioritaria: alternanza e scelta diretta dei governanti l'obiettivo da perseguire. Gli strumenti adottati, un sistema quasi maggioritario a turno unico, un sistema partitico destrutturato, non hanno prodotto gli effetti sperati. Ma, a suo avviso l'esempio inglese non aiuta: in caso di conflitto tra partito e suo leader, a soccombere è il secondo, non il primo: lì il potere di scioglimento in capo al Premier non è minacciato o esercitato contro, ma a favore della sua maggioranza. Dall'idea del premierato forte ne è derivata una presidenzializzazione del sistema parlamentare, volta a scavalcare il Parlamento, che impoverisce il rapporto di rappresentanza politica.

¹³² Sottolinea tale aspetto E. CHELI, *Le riforme costituzionali tra politica e storia*, relazione al Convegno "Le riforme per l'Italia", Provincia di Firenze, 5/3/2010. L'autore osserva come il modello di democrazia descritto dai costituenti, ai sensi dell'art. 1 Cost., si qualifichi come "democrazia costituzionale" e non come democrazia maggioritaria o plebiscitaria: il modello indicato nella Carta presenta un equilibrato rapporto tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di controllo e garanzia costituzionale affidata ad altri organi. Da qui la necessità che le riforme siano orientate verso la base, ossia a migliorare la qualità della democrazia, e non verso il vertice, e pertanto non necessariamente attraverso le sole modifiche costituzionali, pur utili a razionalizzare la forma di governo, ma semmai attraverso la legislazione elettorale, la disciplina dei partiti, l'accesso ai finanziamenti e ai media. Un buon punto di partenza per l'autore è la bozza Violante. Allo stesso modo F. BASSANINI, *Le riforme istituzionali nella XVI legislatura*, cit., il quale mette in evidenza come la messa in sicurezza della I parte della Costituzione attraverso l'innalzamento dei *quorum*, debba riguardare anche la II parte, atteso il nesso inscindibile tra le due parti. Sul punto cfr. L. ELIA, *Forma di governo e revisione costituzionale*, cit., p. 11.

¹³³ F. BASSANINI, *Riforma elettorale, riforma costituzionale e qualità del bipolarismo italiano*, cit., p. 2, osserva come sfiducia costruttiva, fiducia al solo primo ministro, rafforzamento del ruolo di direzione politica di questi, e adeguamento degli strumenti di garanzia costituzionale attraverso *quorum* più elevati per l'elezione del Capo dello Stato, dei Presidenti di Camera e Senato, delle Autorità indipendenti, eviterebbero di dover ricorrere a sistemi elettorali proporzionali puri. Inoltre, evidenzia come la formazione di maggioranze sicure e predeterminate dal voto degli elettori attraverso un premio di maggioranza risultano sconosciuti all'estero, poiché la ricerca della stabilità dell'Esecutivo per l'intera legislatura è caratteristica dei sistemi presidenziali, ai quali non è garantito il diritto di vedersi di fianco una maggioranza parlamentare convergente che non può essere sciolta, né questa accorda la fiducia. F. CLEMENTI, *L'altra faccia della riforma elettorale: le modifiche che dovrebbero affiancarla*, Italiani europei, n. 1/2008, p. 69 ss., ritiene opportuno si intervenga sul piano costituzionale (bicameralismo, rapporto fiduciario monocamerale, rafforzamento dell'esecutivo, abbassamento del *quorum* referendario), dei regolamenti parlamentari (rafforzare il Governo in Parlamento, stretta corrispondenza tra gruppi parlamentari e partiti presentatisi alle elezioni, Statuto dell'opposizione), della politica (natura dei partiti, finanziamento e parità di accesso). G. DI COSIMO, *Datemi più potere*, Forum Quad. cost., 2010, critica la presunta insufficienza di poteri già riconosciuti al Presidente del Consiglio, se si guarda la posizione di forza dell'Esecutivo nella produzione normativa, e l'intenso e talvolta distorto uso delle fonti governative; il consolidamento della sua posizione in Parlamento per il frequente uso della questione di fiducia, anche su maxi-emendamenti che sostituiscono interamente il testo in discussione, prassi che comprime il ruolo del Parlamento; il peso del Governo nel rapporto con gli altri livelli di governo, sia come interlocutore dei governi locali (si pensi al sistema delle conferenze) che nell'attuazione delle decisioni comunitarie e del Consiglio europeo. Lo studioso si pone in posizione critica anche con l'ipotesi di codificare prassi che possono contrastare con la Costituzione, poiché l'irrigidimento della forma di governo

possibilità che una buon sistema elettorale, non sovraccaricato da aspettative salvifiche, possa essere integrato da una equilibrata riforma costituzionale sulla forma di governo, che punti da un lato a razionalizzare il modello parlamentare, dall'altro a mettere in sicurezza il sistema delle garanzie costituzionali (soprattutto quando norme elettorali e regolarità politiche tendono «a curvare in senso maggioritario le dinamiche della forma di governo»¹³⁴), introducendo maggioranze

provocherebbe una minore capacità di adattamento ai mutevoli contesti politici-istituzionali, e rischierebbe l'inveramento di nuove prassi incostituzionali. N. LUPO, *Una forma di governo da rivedere, ma partendo da presupposti nuovi*, Seminario sulle riforme istituzionali, Sala della Regina della Camera dei deputati, Roma, 14/6/2010, cit., ritiene il problema non sia rafforzare il Governo, fermo restando l'utilità di limitati correttivi alla forma di governo, piuttosto riequilibrare l'assetto dei poteri, come avvenuto in Francia nel 2008. Lo studioso osserva come la prassi invalsa dei maxi-emendamenti e dei decreti legge *omnibus* in effetti sarebbe coerente con l'attuale sistema elettorale: il voto in blocco di disposizioni eterogenee è la conseguenza della disomogeneità delle coalizioni di maggioranza. Da qui la necessità che nel sistema delle garanzie si preveda anche il sindacato sul procedimento legislativo. L. ELIA, *Vuoti di politica, riforma elettorale e pericoli istituzionali*, in *Enne Effé*, 2007, n. 1, p. 19-22, osserva come si assista «alla tentazione di rimediare ai vuoti di politica con un pieno di riforme degli artt. 88, 92 e 94 della Costituzione, oltretutto della nuova disciplina delle elezioni ... mentre la legge elettorale dovrebbe per esigenze logiche adeguarsi alla forma di governo, qui avverrebbe il contrario perché un modello italiano c'è già o ci sarebbe: il proporzionale e il premier forte (*rectius* fortissimo)». A suo avviso l'estensione a livello nazionale del sistema degli enti territoriali si scontra con le diverse competenze tra i due livelli di governo, con la giurisprudenza della Corte che tiene distinte le due forme di governo, non essendo equiparabili il rapporto di consonanza tra esecutivo e legislativo tipico degli enti locali e il rapporto fiduciario del livello nazionale. Anche l'illustre studioso non nasconde il proprio favore per la stabilizzazione della forma di governo attraverso i noti meccanismi razionalizzatori. A. D'ANDREA, *La deformazione del sistema di governo parlamentare italiano. Qualche suggerimento ...*, cit., p. 11, sottolinea la necessità di superare alcuni miti, come quello della ricerca a tutti i costi «dell'efficienza della democrazia», che solo una concentrazione di potere nel governo e nel suo capo potrebbe garantire; o quello di trapiantare modelli di governo stranieri nel nostro ordinamento, nella convinzione che i risultati raggiunti altrove si possano perseguire anche nel nostro paese, così dimostrando subalternità culturale. Quello che andrebbe fatto, più razionalmente, a suo avviso sarebbe recuperare il senso normativo della Costituzione nella sua parte organizzativa, in particolare «l'indispensabile fluidità del rapporto fiduciario» nelle relazioni tra Esecutivo e Parlamento, così come necessario risulta il superamento dell'attuale legge elettorale che abbandoni la nomina parlamentare, atteso che dall'assenza di reale capacità rappresentativa delle Camere scaturisce la totale assenza di soggettività della maggioranza parlamentare, chiamata esclusivamente a conformarsi al governo del Premier scelto dagli elettori: da ciò ne potrebbe derivare un virtuoso processo di riequilibrio nella distribuzione della funzione di indirizzo politico tra Governo e Parlamento. A. PERTICI, *La stabilità del Governo tra riforma della Costituzione e della legge elettorale: spunti per la discussione in corso*, Forum di Quad. cost., 2007, sottolinea la necessità di superare il bicameralismo paritario in termini di rapporto fiduciario e di legislazione ordinaria.

¹³⁴ Cfr. O. CHessa, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, cit. p. 22. Non è scontato che ciò avvenga secondo l'autore (p. 58), poiché la democrazia maggioritaria «è solo un altro modo di chiamare la regolarità politica di un regime parlamentare con assetto bipartitico. Rimane fermo, tuttavia, che tale elemento condizionante ha carattere contingente e che può essere vano il tentativo di indurlo per legge o per effetto di riforma costituzionale»: questo perché, come «regole per eleggere», non vi sarebbe un nesso di causalità diretto tra leggi elettorali maggioritarie e democrazia dell'alternanza (vedi il caso italiano, dove lo sblocco dell'alternanza sarebbe dovuto al venire meno del blocco comunista e dal fatto che il partito comunista abbia smesso di essere partito antisistema); e anche perché vi sono paesi come Spagna e Germania in cui la competizione politica bipolare non è legata ad un sistema maggioritario; né risulta che paesi come Stati Uniti e Regno Unito siano accomunati da simili «regole per governare», poiché operano con modalità e contesti diversi, come già rilevato da L. ELIA, *Governo, (Forme di)*, p. 647.

qualificate elevate per la revisione del testo costituzionale, dei regolamenti parlamentari e per l'elezione di organi monocratici, nonché riconoscendo efficaci strumenti di tutela dei diritti delle minoranze, come il ricorso alla Corte contro le decisioni della Giunta delle elezioni, o per violazione del procedimento legislativo¹³⁵.

Un recente tentativo di riforma in tema di forma di governo che ha visto avviare il dibattito nelle aule di Montecitorio è la c.d. bozza Violante, approvata dalla I commissione alla Camera nel corso della XV legislatura, considerata valida base¹³⁶ di discussione per le riforme istituzionali ad inizio XVI legislatura: conservando carattere parlamentare alla forma di governo, l'intento del suo promotore era quello di modificare il raccordo Governo–Parlamento nel senso di far acquisire al sistema politico la necessaria capacità di decidere, obiettivo che integra quello di rappresentare, perseguito con l'adozione di una legge elettorale di impianto

¹³⁵ Cfr. L. VIOLANTE, *Divisione dei poteri e ruolo delle istituzioni di garanzia*, Italiani europei, n. 1/2011, secondo cui la “presidenzializzazione di fatto” della forma di governo, che in Italia presenta degli aspetti patologici per l'assenza di contrappesi che squilibrano eccessivamente il rapporto tra i poteri dello Stato, pone come questione ineludibile riformare il sistema politico «all'interno dei confini della democrazia occidentale: separazione dei poteri, limiti al principio di maggioranza, effettiva responsabilità del Governo di fronte al Parlamento» attraverso una nuova legge elettorale, la sfiducia costruttiva, l'obbligo di relazionare al Parlamento da parte del Presidente del Consiglio, legge sul conflitto di interessi, maggiori poteri di controllo sul Governo da parte del Parlamento, adeguatamente supportati da strutture amministrative. Allo stesso modo M. OLIVETTI, *La via tedesca e le sue incertezze*, Seminario *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, cit., p. 4, osserva come non sia in discussione la transizione verso una democrazia competitiva, governante, ma se sia necessario ricorrere a «forme di razionalizzazione “ingessata” del governo parlamentare e a sistemi elettorali fortemente costrittivi», o invece, utilizzando «strumenti meno drastici»; CHIMENTI C., *Come chiudere la transizione italiana?*, AIC, 28/2/2008, ritiene che appropriate modifiche della legge elettorale e dei regolamenti parlamentari potrebbero essere sufficienti, senza dover intervenire sul testo costituzionale; inoltre, un assetto partitico non bipolare non si traduce necessariamente in una dinamica bloccata al centro.

¹³⁶ Cfr. M. OLIVETTI, *op.ul.cit.*, integrandola con la sfiducia costruttiva; A. BARBERA, *Sistema elettorale, regolamenti parlamentari, bicameralismo*, in Astrid on line, 24/06/2009, con opportuni aggiustamenti; E. CHELI, *La forma di governo italiana: perché confermarla, come riformarla*, Seminario *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, cit., secondo cui «una buona forma di governo è quella che riesce a tradurre gli orientamenti del corpo sociale mediati dal sistema politico in scelte di indirizzo coerenti, efficaci e stabili, cioè in atti di legislazione e di amministrazione in grado di rispondere all'interesse pubblico»; da qui la conseguenza che la forma di governo non può «forzare o alterare le caratteristiche strutturali del sistema politico sottostante, bensì rispecchiare e valorizzare queste caratteristiche sul piano dei processi decisionali», avendo presente che anche la cultura istituzionale del paese influirà sul suo concreto funzionamento. Lo studioso evidenzia il punto di forza del vigente modello costituzionale nella sua capacità di adattamento alle varie congiunture verificatesi, senza tacere l'opportunità di consolidare la stabilità dei governi, valorizzando però non solo il momento monocratico ma anche quello collegiale. Concorde sul punto L. ELIA, in *Forma di governo e revisione costituzionale*, cit., p. 13. Dà una valutazione positiva al progetto M. LUCIANI, *Prime osservazioni al disegno di legge cost. A.C. 553 e abb. recante “Modifiche alla seconda parte della Costituzione”*, Astrid, 18/10/2007, il quale facendo una serie di precisazioni, sottolinea il punto di forza nel rafforzamento del Parlamento che a sua volta rafforza lo stesso Governo.

proporzionale; ma anche di riequilibrarlo rafforzando il ruolo di consultazione e controllo del Parlamento sull'attività legislativa del Governo; di riconoscere all'Esecutivo il ruolo di comitato direttivo della maggioranza parlamentare; di stabilizzarlo attraverso una mozione di sfiducia richiesta ed approvata da maggioranze più ampie; di superare il bicameralismo paritario istituendo una Camera delle regioni e delle autonomie per la rappresentanza territoriale, nel tentativo di razionalizzare e semplificare il processo decisionale¹³⁷. In dottrina¹³⁸

¹³⁷ In sintesi, essa prevedeva una riduzione dei parlamentari, con 512 deputati e 225 senatori, un elettorato passivo equiparato a 18 anni; la differenziazione dei poteri delle Camere, l'istituzione del Senato Federale della Repubblica, una Camera nazionale che rappresenta le regioni e consente loro di partecipare alle decisioni che le riguardano più direttamente, con i senatori non più eletti a suffragio universale e diretto, ma mediante un'elezione di secondo grado da parte del Consiglio regionale al loro interno e del Consiglio delle autonomie locali, abbandonando un criterio di stretta proporzionalità; scioglimento da parte del Capo dello Stato esercitato limitatamente alla Camera, poiché il Senato è soggetto a rinnovi parziali contestuali ai rinnovi dei Consigli regionali e locali. (c.d. meccanismo della contestualità forte, in entrata e uscita). Si rafforzano i poteri del Presidente del Consiglio, che potrà revocare e nominare ministri, ricevere la fiducia della sola Camera dei deputati, chiedere una corsia preferenziale che assicuri una data certa (misura diversa dall'urgenza, già assicurata dai regolamenti parlamentari, che garantisce l'esame ma non la conclusione del procedimento legislativo) per l'approvazione di provvedimenti che attuino il programma di governo; la mozione di sfiducia dovrà essere firmata da almeno un terzo dei componenti della Camera, e non un decimo, e approvata a maggioranza assoluta. Il 'bicameralismo perfetto', con approvazione di entrambe le Camere, verrà limitato alle scelte di "sistema", come le leggi costituzionali, le leggi elettorali, l'istituzione di Autorità di vigilanza, i rapporti tra Stato e gli enti autonomi costitutivi la Repubblica; gli altri progetti di legge saranno esaminati e approvati dalla Camera dei deputati, e se esaminati anche dal Senato, sarà comunque la Camera a pronunciarsi in via definitiva; per quei progetti che riguardano materie di interesse regionale, la Camera potrà discostarsi dalle eventuali modifiche del Senato solo a maggioranza assoluta; i disegni di legge volti a determinare i principi fondamentali della legislazione concorrente (art. 117.3) saranno esaminati in prima lettura dal Senato Federale, e la Camera li approverà, con potere di emendarli a maggioranza assoluta. Si dà rilievo costituzionale ai risultati elettorali per quanto concerne la nomina del Presidente del Consiglio da parte del Capo dello Stato, senza però irrigidire il sistema. Disposizioni che rafforzano il Parlamento sono quelle volte a controllare l'esercizio del potere legislativo del Governo, costituzionalizzando obblighi previsti da alcune leggi di delega, come per gli schemi di decreti legislativi sottoposti al parere delle competenti Commissioni permanenti, e esplicitando i limiti alla decretazione d'urgenza.

¹³⁸ Cfr. G. FERRAIUOLO, *La revisione del bicameralismo italiano. Un difficile cammino*, Federalismi.it, 5/3/2008, il quale fa però osservare come le disposizioni concernenti il rafforzamento del Presidente del Consiglio in seno al Governo risultino «estranei e autonomi rispetto al principale oggetto della revisione», ossia il riassetto del bicameralismo, rafforzamento che si avrebbe già limitando il rapporto fiduciario ad una sola Camera. Lo studioso ritiene inoltre incoerente con il ruolo di rappresentanza territoriale la quota dei Senatori eletti nella circoscrizione estero e dei senatori a vita.

Critico sul progetto di riforma A. MANZELLA, *Le Riforme che servono al paese*, La Repubblica, 19/5/2008, che puntualizza una serie di squilibri: non risulterebbe sufficientemente equilibrato il potere del Premier nei confronti del Parlamento, non avendo previsto la sfiducia costruttiva; altro punto di debolezza riguarda il potere di agenda riservato al Governo, se non circoscritto a quali tipologie di leggi esso debba far riferimento, e tenendo escluse quelle relative alla disciplina dei diritti fondamentali; infine non vengono considerati strumenti di tutela delle minoranze e dell'opposizione, istituzionalizzando ad esempio lo statuto dell'opposizione, o prevedendo il ricorso preventivo diretto alla Corte, né sono previste modifiche al *quorum* referendario abrogativo che lo svincoli dall'arma dell'astensione del voto. Di riluttanza da parte del legislatore nazionale sul tema dello statuto dell'opposizione, quest'ultima

sono state segnalate la coerenza tra l'istituzione di un Senato Federale, sciolto dal rapporto di fiducia, e la previsione di una nuova articolazione della funzione legislativa, ma pure le difficoltà che potrebbero presentarsi nella parte in cui prevede che l'iniziativa nelle materie concorrenti sia riservata al Senato, d'intesa tra i Presidenti delle due Camere, attesa la non facile ripartizione della materia; come pure ulteriori elementi di perplessità individuati deriverebbero dal meccanismo elettivo dei Senatori, che prevede il cumulo dei mandati: un elevato numero di quelli eletti in seno al Consiglio potrebbe riflettersi negativamente sulla funzionalità dei Consigli regionali.

Nell'attuale legislatura risultano depositati diversi progetti¹³⁹, molti dei quali richiamano diversi tratti della bozza Violante, o ipotesi già prospettate in precedenti legislature¹⁴⁰: oltre agli elementi comuni, si segnaleranno pertanto solo le novità proposte rispetto a quel progetto di riforma, analizzando a parte l'A.S. n. 2941 del 4/10/2011 presentato dal Presidente del Consiglio e dal Ministro per le riforme per il federalismo.

Gli elementi più condivisi nelle varie proposte concernono la riduzione del numero dei parlamentari; l'abbassamento dei limiti di età per l'elettorato attivo e passivo; l'istituzione di un Senato federale quasi tutti con elezione diretta contestuale all'elezione dei consigli regionali¹⁴¹, in pochi casi¹⁴² di secondo grado; la delimitazione della circoscrizione estero per la sola Camera dei deputati; un bicameralismo differenziato che incide sulla ripartizione della funzione legislativa, sul rapporto fiduciario e sullo scioglimento anticipato: il primo aspetto, sostanzialmente analogo a quanto indicato nella bozza Violante, prevede un

concepita come *funzione* e non come *istituzione*, parla C. SBAILÒ, *Democrazia bipolare e statuto dell'opposizione: un quadro ancora incerto*, Forum di Quaderni Costituzionali, 23/3/2009, p. 7.

¹³⁹ Cfr. Dossier n. 309 e n. 310, Servizi Studi Senato, ottobre 2011.

¹⁴⁰ Si segnala l'A.S. n. 1114 del 14/10/2008, che ricalca fedelmente il progetto di riforma del centro destra poi bocciato del referendum; e l'A.S. n. 216 29/4/2008, Cossiga, che ripropone le conclusioni della bicamerale D'Alema.

¹⁴¹ L'A.S. n. 24 del 29/4/2008 prevede inoltre la partecipazione dei Senatori ai Consigli regionali delle regioni nelle quali risultano eletti, con diritto di intervento ma non di voto, e legislazione elettorale stabilita dalle Regioni; l'A.S. n. 1086 del 7/10/2008 chiede che si instaurino rapporti di reciproca collaborazione tra Senato e Regioni.

¹⁴² A.S. n. 894 del 9/7/2008 e n. 1589 del 26/5/2009 si rifanno alla bozza Violante; l'A.S. n. 2784 del 13/6/2011 prevede che i Senatori siano eletti dai consigli comunali, cui se ne aggiungono 20 indicati dalle Regioni.

procedimento legislativo esercitato collettivamente da Camera e Senato in specifiche fattispecie limitate, espressamente individuate; nella generalità delle altre materie non indicate una legislazione a prevalenza della Camera, con il Senato che potrà intervenire con modifiche sulle quali si pronuncerà in via definitiva la Camera, che potrà respingerle a maggioranza assoluta quando trattasi di materie di interesse regionale. Per il rapporto fiduciario e lo scioglimento anticipato, quasi tutti prevedono che il primo si instauri e il secondo si eserciti nei confronti della sola Camera bassa; diversi progetti elevano il *quorum* per la sottoscrizione della mozione di sfiducia, in alcuni casi¹⁴³ si prevede che sia costruttiva. In generale si rafforza la posizione del Presidente del Consiglio in seno al Governo, in alcuni casi prevedendo che possa direttamente nominare e revocare i ministri, in altri che possa proporre nomina e revoca al Presidente della Repubblica, al quale potrà chiedere lo scioglimento anticipato; si fa riferimento esplicito al risultato elettorale nella fase della sua formazione¹⁴⁴; si prevedono tempi certi per l'esame di progetti di legge di iniziativa del Governo, maggiori garanzie per le attività e l'esame delle proposte delle forze di opposizione¹⁴⁵.

Elementi di forte novità si hanno nella proposta di un modello presidenziale statunitense contenuta nel progetto di legge A.S. n. 1218 del 19/11/2008, Malan, PDL, secondo cui alla debolezza e all'instabilità dell'esecutivo, al bicameralismo come modello lento e superato, al distacco tra elettori e governo, i rimedi proposti, dal premierato al Senato federale risulterebbero tutti assai deboli: meccanismi quali la sfiducia costruttiva vengono bollati come pratiche che aggraverebbero, rendendoli meno nitidi e trasparenti, i cosiddetti ribaltoni; il rapporto di fiducia un inutile orpello da abolire. La netta separazione tra esecutivo e legislativo darebbe al

¹⁴³ A.S. n. 1086, A.C. n. 16 del 29/4/2008; l'A.S. n. 1548 del 6/5/2009 prevede che un nuovo Presidente del Consiglio debba comunque godere della fiducia di "parte preponderante" dei membri che originariamente hanno accordato la loro fiducia in seguito alle elezioni; l'A.S. n. 1590 del 26/5/2009 prevede che solo la maggioranza uscita dalle elezioni possa proporre un nuovo candidato alla Presidenza del Consiglio.

¹⁴⁴ A.S. n. 1590 del 26/5/2009 costituzionalizza il collegamento tra lista o coalizioni più votate e candidato Presidente del Consiglio.

¹⁴⁵ A.S. n. 1086; A.S. n. 1114 del 14/10/2008 prevede che siano i regolamenti parlamentari a stabilire "le modalità di iscrizione all'ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle opposizioni alla Camera e dalle minoranze al Senato, determinandone i tempi di esame".

Parlamento la possibilità di legiferare in piena autonomia, senza che sia compresso nelle proprie prerogative.

Passando al disegno di legge A.S. n. 2941, sulle soluzioni in merito alle questioni ritenute fondamentali da affrontare - la riduzione del numero dei rappresentanti, il superamento del bicameralismo, il rafforzamento dell'Esecutivo - si osserva quanto segue:

- le modifiche alla struttura del Parlamento prevedono una drastica riduzione del numero dei parlamentari (250 per ciascun ramo), la circoscrizione estero solo per la Camera, l'elezione del Senato federale a suffragio universale e diretto, con almeno 5 senatori per Regione, all'interno del quale partecipano con diritto di voto anche membri eletti da ciascun consiglio regionale e delle autonomie locali¹⁴⁶: l'intento, come indicato nella relazione, è di coniugare la rappresentanza regionale, il suffragio elettorale diretto e la partecipazione all'attività parlamentare dei governi locali;

- in merito al superamento del bicameralismo perfetto, nell'intento di dare attuazione alla riforma del titolo V e quindi di conferire adeguata rappresentanza parlamentare agli enti territoriali che compongono la Repubblica, si riconoscono ai due rami poteri e competenze legislative distinte: con le modifiche agli artt. 123 e 127 Cost. che prevedono l'impugnazione dello statuto e delle leggi regionali da parte del Governo anche su richiesta del Senato federale, si attribuiscono poteri di impulso a quest'ultimo allo scopo di rafforzarne la natura di Camera di composizione degli interessi locali e nazionali¹⁴⁷; per le competenze legislative, rispetto all'impostazione della bozza Violante, viene ristretto l'elenco delle materie per le quali è previsto l'esercizio collettivo¹⁴⁸; è prevista la competenza della Camera dei deputati nelle materie di cui all'art. 117.2 Cost. (esclusa la perequazione

¹⁴⁶ Nel testo della XIV legislatura tali rappresentanti degli enti territoriali vi partecipavano senza diritto di voto.

¹⁴⁷ Va segnalato un possibile contrasto qualora i componenti designati dai consigli regionali e locali debbano esercitare il diritto di voto al Senato nelle deliberazioni relative all'impugnazione degli atti legislativi regionali.

¹⁴⁸ Restano esclusi i poteri sostitutivi dello Stato in caso di inadempimento di accordi internazionali o atti dell'Ue (art. 117.5 e 117.9) e del Governo nei confronti degli enti territoriali (art. 120.2), le leggi cornice in materia elettorale regionale (art. 122.1), le modifiche territoriali di Comuni e Province (art. 132.2 e 133.1), che nella bozza Violante rientravano nella competenza paritaria. Si portano, in ragione della giurisprudenza costituzionale, nell'alveo della legislazione esclusiva dello Stato materie quali reti di trasporto, comunicazione e energia.

delle risorse finanziarie), e in tutti i casi in cui la Costituzione rinvia alla legge dello Stato; la competenza del Senato è legata alle materie a legislazione concorrente, all'art. 117.2 lettera e), e a quelle relative al rapporto tra regioni e ambito internazionale; è prevista la facoltà per la Camera non competente di chiedere, a maggioranza assoluta, di esaminare in tempi stretti (30 giorni) il disegno di legge, e poterne modificare alcune parti¹⁴⁹, su cui poi delibera la Camera competente in via definitiva, senza maggioranze qualificate; saranno i Presidenti di entrambi i rami del Parlamento a dirimere eventuali questioni di competenza. L'obiettivo risulta essere in via prioritaria quello di rendere celere il procedimento legislativo, richiedendo ai regolamenti parlamentari di stabilire tempi certi per la discussione e votazione dei disegni di legge.

- Il rafforzamento della posizione del Primo Ministro nel Governo e del Governo in Parlamento si evince in più parti:

per la fase della formazione, il progetto costituzionalizza l'indicazione del candidato Premier da parte delle liste che si presentano alle elezioni; la nomina del Primo Ministro è strettamente connessa al risultato elettorale: va osservato che nella bozza Violante il momento genetico è ugualmente collegato ai risultati elettorali, ma con minor perentorietà, poiché letteralmente concede al Presidente della Repubblica di "valutare" i risultati elettorali; la proposta governativa, come già nel 2005, risulta più netta nell'automatismo tra risultati elettorali e scelta del Capo dello Stato, ma evita, rispetto ad allora, di aggiungere esplicitamente che il sistema elettorale debba favorire (prefigurando anche un premio di maggioranza) la formazione di una maggioranza solida in Parlamento; cosa che però fa espressamente nella relazione che accompagna l'articolato.

La fiducia è accordata al Governo e non al solo Primo Ministro da entrambe le Camere; questi impegna l'intero Governo su un determinato programma. La mozione di sfiducia è regolata come nel testo vigente, ma si aggiunge che in caso di approvazione della stessa lo scioglimento anticipato potrà evitarsi solo se il Presidente della Repubblica nomina un nuovo Primo Ministro sulla base dei risultati

¹⁴⁹ Dal tenore letterale delle disposizioni non appare chiaro se l'esame del disegno di legge debba avvenire a maggioranza assoluta; dalla relazione risulterebbe che sia la richiesta di esame che l'esame stesso abbia luogo a maggioranza assoluta.

elettorali: risulta evidente l'intento di prefigurare come permanente il vincolo elettorale, eliminando ogni adattamento alle dinamiche politiche. Inoltre, il Primo Ministro potrà chiedere lo scioglimento anticipato anche a prescindere dall'approvazione di una mozione di sfiducia: qui il riferimento è a quegli ordinamenti, come quello inglese, dove la scelta del momento dello scioglimento più favorevole alla maggioranza in carica risulta essere nelle mani del Premier¹⁵⁰.

Il rafforzamento del Governo si evince dalla possibilità riconosciuta di poter intervenire sulla programmazione dei lavori e chiedere che siano iscritti con priorità disegni di legge presentati o fatti propri dal Governo, costituzionalizzando il termine massimo di 30 giorni per ciascuna aula: risulta chiara l'idea di equiparare il termine complessivo dei disegni di legge prioritari alla conversione dei decreti legge, per scongiurare l'utilizzo di questi ultimi; ma probabilmente, per ragioni di qualità del procedimento legislativo, sarebbe preferibile che sia la Conferenza dei capigruppo a fissare un termine a seconda della complessità dell'atto da adottare, purché i limiti temporali indicati siano perentori e comunque non superiori a limiti massimi prestabiliti.

Nell'ottica di bilanciare la posizione dell'Esecutivo in Parlamento va letta la costituzionalizzazione della prassi che vede le consultazioni del Presidente della Repubblica, prima di sciogliere le Camere, estese anche ai capigruppo in Parlamento; la sottoposizione degli schemi dei decreti legislativi alle commissioni parlamentari competenti; i limiti alla decretazione d'urgenza, alcuni già previsti nella legislazione ordinaria; le disposizioni che chiedono ai regolamenti parlamentari di prevedere una quota di spazio per l'iniziativa, con riserva di tempi certi, e di riconoscere la presidenza di commissioni di garanzia e controllo, ai gruppi di opposizione.

Infine, una questione rilevante concerne l'integrazione dell'art. 67 Cost., in base alla quale i parlamentari che fuoriescono dai gruppi restano nei gruppi misti a titolo

¹⁵⁰ Sul punto vedi § successivo. Nonostante l'obiettivo dichiarato sia avere un Primo Ministro con maggiori poteri, si ritiene però che la posizione così come delineata nel testo, non sia configurabile come un *primus super pares*: se la nomina e la revoca dei ministri, assieme all'impegno da lui assunto sul programma dinanzi alla Camera va in tale direzione; la fiducia accordata all'intero Governo e non solo al Primo Ministro, come invece prevede la bozza Violante, e il fatto che sia responsabile della politica generale del Governo, come è nel testo vigente, ma che non la determini (come invece prevedeva il testo del 2005), facendo intendere la valorizzazione del principio collegiale in seno al Governo, sembrerebbe allontanarlo da tale configurazione.

individuale, senza possibilità di confluire in altri gruppi o di costituirne di nuovi: è evidente l'intento di voler contrastare il fenomeno del trasfughismo e la proliferazione di gruppi privi di corrispondenza con i partiti presentatisi alle elezioni¹⁵¹.

4.1. Spunti di riflessione dall'esperienza comparata: le recenti vicende del Regno Unito.

In dottrina chi¹⁵² sostiene la tesi per cui il corpo elettorale sia “la fonte” di legittimazione diretta da cui traggono origine sia il potere legislativo che esecutivo, guarda con favore alle contaminazioni¹⁵³ e suggestioni che possono derivare dal concreto atteggiarsi dell'assetto dei poteri britannico¹⁵⁴, sistema al quale fare riferimento nella consapevolezza di non poterlo imitare in toto, per la sua irriproducibilità. Secondo quella dottrina, che ritiene necessario «fissare su norma alcuni passaggi istituzionali» affinché ci si avvicini il più possibile all'idealtipo della democrazia maggioritaria, risulterebbe necessario rafforzare l'azione di governo, costituzionalizzare la nomina del Premier attraverso una designazione popolare di chiara derivazione elettorale, riconoscere il potere di scioglimento al Primo Ministro, che potrà essere sostituito solo nell'ambito della originaria maggioranza elettorale; allo stesso tempo considera, in chiave di bilanciamento,

¹⁵¹ Vedi Nota n. 172 Cap. III; A. SAITTA, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, AIC, 29/10/2008; R. BIN, *Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in AA. VV., *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Convegno Fondazione Cesifin A. Predieri, cit..

¹⁵² T. E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, cit., p. 119 ss.; ID., *Elogio del premierato*, in T. E. FROSINI, C. BASSU, P. L. PETRILLO (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza*, cit., p. 89 ss..

¹⁵³ Contaminazione che risulta evidente se si considera il tipo di sistemi elettorali adottati a partire dal 1993, l'indicazione del leader negli schieramenti concorrenti, il diffondersi della cultura politica che prevede «la partecipazione attiva del corpo elettorale alle scelte *sul* e *di* governo». Le difficoltà e il mancato adeguamento a quel sistema sarebbero derivate dai rifiutati scioglimenti anticipati ad opera del Presidente Scalfaro; dai tentativi, falliti, di evitare lo scioglimento da parte del Presidente Napolitano; dai c.d. ribaltoni; dalla litigiosità interna alle coalizioni, che ha reso poco credibile la realizzazione del programma della maggioranza di governo; dal diverso tipo di cultura politica e soprattutto dal ruolo svolto dai partiti, vero strumento che radica il premierato nel sistema parlamentare; così T. E. FROSINI, *ul.op.cit.*, p. 95 ss.

¹⁵⁴ Sul rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo inglese, cfr. A. TORRE, *Il Regno Unito*, in *Diritto Pubblico Comparato*, cit. pp. 84 ss..

altresì indispensabile istituzionalizzare un'opposizione organizzata che recuperi il ruolo del Parlamento, e soprattutto rilanciare il ruolo dei partiti politici, i veri protagonisti della forma di governo inglese, visto che il Governo di gabinetto o del primo ministro è innanzitutto governo di partito¹⁵⁵. Dunque anche la dottrina che legge nel prototipo britannico la legittimazione diretta del governo e poteri forti in capo al Premier, riconosce nei partiti un necessario contrappeso ad ogni deriva plebiscitaria. Altra dottrina segnala però che guardare al modello Westminster non significhi affatto che la permanenza in carica del Primo Ministro sia legata ad una elezione diretta o indiretta del corpo elettorale¹⁵⁶, né che costui detenga il potere di scioglimento in via autonoma¹⁵⁷. Nel primo caso l'individuazione avviene per convenzione: chi è alla guida del partito che dispone della maggioranza in Parlamento e che sosterrà il Premier con una rigida disciplina interna, assume la

¹⁵⁵ Cfr. T. E. FROSINI, *ul.op.cit.*, p. 100.

¹⁵⁶ Cfr. G.G. CARBONI, *La "presidenzializzazione delle democrazie parlamentari: una comparazione tra Regno Unito e Italia*, in T. E. FROSINI, C. BASSU, P. L. PETRILLO (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza*, cit., p. 189 ss.. Ad avviso di V. ONIDA, *Modello Westminster meglio dell'elezione diretta*, *Il Sole 24 Ore*, 30 giugno 2007, sbaglia chi ritiene che il premier in Gran Bretagna sia sostanzialmente eletto in modo diretto dai cittadini; in realtà l'elettore vota solo per i deputati di singoli collegi, scelta che però sarà sicuramente influenzata dal leader del partito, la cui nomina avviene perché quel partito ha ottenuto la maggioranza alla Camera. Lo studioso distingue nettamente il sistema britannico dall'elezione diretta del premier: nel primo caso c'è una maggioranza che esprime il premier e che può essere cambiato, nel sistema ad elezione diretta c'è un premier legittimato dall'elezione che governa la sua maggioranza. Il primo è un sistema democratico parlamentare, qui la designazione del premier è «l'espressione monocratica di un potere in realtà collettivo», fondato su un programma elaborato e sostenuto dal partito; il secondo un sistema populista, basato sul consenso elettorale alla persona e non ad una linea programmatica condivisa, con la conseguenza che qui si ricerca solamente il gradimento alla persona, a prescindere dagli obiettivi programmatici, che resteranno «oscillanti, variabili, se non addirittura incoerenti». Nel primo caso siano nell'ambito di una democrazia deliberativa, che incentiva scelte collettive conformi all'indirizzo politico che si intende perseguire, nel secondo siamo nell'ambito di una democrazia della delega, con tutti i rischi che ciò comporta in termini di tenuta democratica.

Sul modello Westminster e il ruolo del sistema partitico, in particolare sulla stabilità nella carica del Premier inglese derivante dalla sua capacità politica di controllare la maggioranza parlamentare, e non da una presunta legittimazione elettorale diretta, che in Italia invece si vuole far derivare surrettiziamente dal caso inglese, cfr. O. MASSARI, *Gran Bretagna: verso la presidenzializzazione?*, cit., pp. 99-128. Ad avviso dello studioso il concetto di elezione diretta del premier è del tutto estraneo alla teoria e alla prassi del governo inglese, dove la dottrina del mandato elettorale non si estende alla persona del primo ministro, ma si riferisce esclusivamente al partito e al suo programma elettorale.

¹⁵⁷ Cfr. O. MASSARI, *op.ul.cit.*, pp. 110 ss., secondo cui l'affidamento del potere al Primo Ministro non muterebbe la logica di funzionamento del sistema, trasformandola da Governo del Cabinet a Governo del Primo Ministro. Inoltre, sulla base dei documenti e la corrispondenza dell'epoca, l'attribuzione del potere di scioglimento al solo Primo ministro e non all'intero Cabinet originerebbe a suo avviso da un errore interpretativo sorto nel 1916, quando dai colloqui di re Giorgio V con Lord Haldane, membro del Cabinet di Asquith, emerse che il re avrebbe potuto ricevere e ascoltare, in tema di scioglimento, solo un Primo ministro in carica e non un potenziale futuro Primo ministro (Bonar Law o altri), non in posizione di dare consiglio in qualità di ministro responsabile della Corona; da qui l'equivoco per cui il solo Primo ministro potesse dare consigli al Re sullo scioglimento, ma evidentemente con ciò non si intendeva escludere l'intero Cabinet.

premiership del Governo; il conseguimento della *leadership* ha luogo attraverso elezioni interne, regolate dagli statuti dei partiti¹⁵⁸, il premier non riceve alcun mandato dal corpo elettorale, che è invece conferito al partito, il cui sostegno dà forza al suo leader, ed è garante verso gli elettori delle scelte da questi compiute, potendolo sostituire qualora le sue politiche non risultino aderenti al programma elaborato dal partito e presentato agli elettori. Allo stesso modo, in base alla regolarità convenzionale che attribuisce il potere di scioglimento al Premier, chi decide la fine anticipata della legislatura rimane pur sempre la forza politica maggioritaria in Parlamento; non è contemplato che il leader lo eserciti contro il suo partito o la sua maggioranza, azione che sarebbe interpretata come una manifestazione di debolezza nei confronti dell'elettorato, ma semplicemente che si proceda allo scioglimento nel momento più favorevole al suo partito¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Nel partito conservatore il leader in carica è maggiormente esposto alle sfide interne: può avvenire ogni anno all'inizio della sessione parlamentare se a richiederlo sarà almeno il 15% del gruppo; in caso di approvazione a maggioranza della mozione di sfiducia, saranno poi gli iscritti a decidere tra i due candidati più votati dal gruppo parlamentare; il partito laburista prevede una maggiore protezione, potrà essere il 20% dei parlamentari a chiedere l'apertura di una sfida al leader, e una maggioranza di 2/3 dei voti alla conferenza annuale se il leader è anche Primo Ministro in carica. Il collegio elettorale è ripartito in tre parti uguali divisi tra parlamentari, sindacati e organizzazioni di base; gli iscritti partecipano alle ultime due componenti; cfr. O. MASSARI, *Gran Bretagna: verso la presidenzializzazione?*, cit., pp. 105 ss. Risulta evidente la differenza rispetto ai sistemi di elezione dei segretari dei principali partiti italiani, dove sulla scelta incidono anche gli elettori e non solo gli iscritti (è il caso del PD), o avviene con modalità che non garantiscono la segretezza del voto, come per il segretario del PDL eletto il 1 luglio 2011 per acclamazione.

¹⁵⁹ Cfr. O. CHessa, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, cit., p. 31 e ss., nota n. 21, il quale richiama diversi giuristi che concordano sul punto: L. Elia, *Governo (Forma di)*, p. 649, secondo cui lo scioglimento contro il partito significherebbe riconoscere il proprio fallimento; C. Mortati, *Lezioni sulla forma di governo*, cit., p. 179, secondo cui compattezza e fedeltà della maggioranza parlamentare è già assicurata dal partito; G. Guarino, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Napoli, Jovene, 1948, pp. 72, secondo cui già a far data dal 1878 lo scioglimento non ha più la funzione di compattare le fila della maggioranza, per via della strutturazione dei partiti. L'autore fa osservare che nel caso inglese la convenzione consiste nel presumere che volontà del Premier e volontà tacita della maggioranza dei parlamentari corrispondono per cui, in base al principio di sovranità del Parlamento, il potere di decidere lo scioglimento appartiene al Parlamento stesso; rileva inoltre una differenza sostanziale con quanto accade in Italia, dove si tende a contrapporre «la sovranità popolare a quella parlamentare e al ruolo di mediazione politica dei partiti» (p. 40), e a vedere nel principio maggioritario un strumento volto a rafforzare l'autonomia del Governo rispetto ai partiti; e nel Regno Unito, dove i canali di legittimazione partitico ed elettorale non sono contrapposti, essendo il modello inglese un Governo di partito. Il giurista, pur riconoscendo che la politica del Governo si identifica di fatto nella figura del Premier, che «dispone di un canale di legittimazione proprio e ulteriore rispetto a quello partitico», sottolinea come questi non utilizzerà il surplus di risorse di cui gode grazie alla carica occupata «contro il partito ma nel partito, per meglio guidarlo.

In dottrina comunque si riconosce la funzione stabilizzatrice della minaccia dell'esercizio di tale potere; cfr. C. MARTINELLI, *Le principali riforme costituzionali alla luce del Coalition Agreement*, Quad. cost., n. 3, 2010, p. 649, nota n. 14.

Le elezioni del 2010 nel Regno Unito e le vicende che ne sono seguite, dovrebbero farci comprendere come il tentativo di mutare la nostra forma di governo attraverso forzature impresse dal premio di maggioranza, le quali spingono alla formazione di eterogenee coalizioni preelettorali, ci faccia allontanare dall'idealtipo inglese¹⁶⁰: l'accordo di coalizione siglato l'11 maggio 2010, appena 5 giorni dopo le elezioni del 6 maggio, mostra il tipico pragmatismo inglese, capace di dar vita ad un patto di coalizione tra conservatori e liberal democratici - due soggetti politici tra i quali è ampia la distanza su alcuni temi fondamentali – accuratamente dettagliato, in cui vengono individuati i punti condivisi, quelli per i quali il *junior partner* proporrà soluzioni alternative, e le aree (nucleare, difesa, ambiente) nelle quali i liberali avranno il diritto di dissentire secondo la regola dell'*agreement to disagree*, seppure senza dar luogo ad una rottura dell'alleanza, ma limitandosi all'astensione. È questo un approccio coalizionale di tipo flessibile, «che disegna un indirizzo politico di governo a geometria variabile»¹⁶¹, in grado di consentire a ciascun partito di rimanere coerente con il proprio elettorato, e al partito maggioritario di realizzare il programma di governo.

Al fine di tenere saldo l'accordo politico, sono state previste alcune riforme istituzionali che hanno riguardato la durata della legislatura, fissandone la scadenza al termine dei 5 anni; un referendum sul sistema elettorale; la riduzione del numero di parlamentari a 600; il potere di *recall*; una Camera dei Lords elettiva con sistema proporzionale; l'aumento dei poteri per il Parlamento scozzese; la riforma del finanziamento dei partiti; l'obbligo di sottoporre a referendum eventuali cessioni di sovranità all'Ue¹⁶². Se si considerano in particolare i primi due punti, si può

¹⁶⁰ Cfr. N. LUPO, *Una forma di governo da rivedere, ma partendo da presupposti nuovi*, Seminario sulle riforme istituzionali, Sala della Regina della Camera dei deputati, cit., p. 6.

¹⁶¹ Cfr. C. MARTINELLI, *Le principali riforme costituzionali alla luce del Coalition Agreement*, cit., p. 645 ss., il quale osserva come le modalità dell'accordo sarebbero difficilmente praticabili in assemblee legislative, come il nostro Senato, che computano diversamente l'astensione dal voto.

¹⁶² In merito alla modifica della Camera Alta l'accordo prevede che fino a quando non sarà approvata la riforma, coerentemente con essa le nomine terranno conto dei rapporti di forza tra i due partiti in ragione dei voti da ciascuno ottenuti. Per il *Recall*, strumento per recuperare il rapporto tra deputati e loro *constituencies*, che gli ultimi scandali finanziari hanno incrinato, è prevista l'approvazione di una legge che consenta al 10% degli aventi diritto di un collegio di poter sottoscrivere una richiesta di revoca del mandato all'eletto che abbia commesso gravi irregolarità, e l'indizione di elezioni suppletive; cfr. P. RONCHI, *Il recall nella patria del libero mandato parlamentare*, Quad. cost., n. 3, 2010, p. 659 ss., secondo cui andrebbero specificate le modalità di funzionamento del meccanismo, ossia se serva una motivazione, e

osservare che vincolare la presente legislatura ad una scadenza fissa e prevedere per quelle future l'approvazione di un'apposita legge in tal senso, è da intendersi come misura razionalizzatrice del potere di scioglimento, atteso che la variabilità della durata ha contribuito a rendere fisiologici gli scioglimenti anticipati: l'abbandono di tale convenzione può pertanto incidere sulla capacità del Primo Ministro di «capitalizzare in termini elettorali i benefici delle scelte politiche intraprese»¹⁶³. Lo scopo è di evitare che il *leader* dei conservatori possa decidere di sciogliere anticipatamente la Camera dei Comuni in un momento favorevole al suo partito e a danno dei liberal-democratici: come elemento di flessibilità, è previsto l'autoscioglimento solo se vi sia il voto favorevole in tal senso del 55% dei membri del Parlamento, o in caso di mozione di sfiducia nei confronti dell'esecutivo. Il testo originario risulta poi modificato nel corso dei lavori d'aula: nella versione definitiva approvata il 15/9/2011¹⁶⁴, che si ispira al modello scozzese, viene previsto che si

quale la natura di tale motivazione, se politica o giuridica; chi dovrà pronunciarsi sulla sussistenza delle gravi irregolarità; quali i limiti temporali entro cui revocare il deputato.

¹⁶³ Cfr. C. MARTINELLI, *Le principali riforme costituzionali alla luce del Coalition Agreement*, cit., p. 649.

¹⁶⁴ *Fixed-term Parliamnts Act*, cfr. <http://services.parliament.uk/bills/2010-11/fixedtermparliaments.html>, ultimo accesso 31/10/2011, secondo cui:

2 Early parliamentary general elections

(1) An early parliamentary general election is to take place if—

(a) the House of Commons passes a motion in the form set out in subsection (2), and

(b) if the motion is passed on a division, the number of members who vote in favour of the motion is a number equal to or greater than two thirds of the number of seats in the House (including vacant seats).

(2) The form of motion for the purposes of subsection (1)(a) is—

“That there shall be an early parliamentary general election.”

(3) An early parliamentary general election is also to take place if—

(a) the House of Commons passes a motion in the form set out in subsection (4), and

(b) the period of 14 days after the day on which that motion is passed ends without the House passing a motion in the form set out in subsection (5).

(4) The form of motion for the purposes of subsection (3)(a) is—

“That this House has no confidence in Her Majesty’s Government.”

(5) The form of motion for the purposes of subsection (3)(b) is—

“That this House has confidence in Her Majesty’s Government.”

(6) Subsection (7) applies for the purposes of the Timetable in rule 1 in Schedule 1 to the Representation of the People Act 1983.

(7) If a parliamentary general election is to take place as provided for by subsection (1) or (3), the polling day for the election is to be the day appointed by Her Majesty by proclamation on the recommendation of the Prime Minister (and, accordingly,

possa dar luogo a scioglimento anticipato se lo richiedono i 2/3 dei componenti l'aula o se, a seguito di mozione di sfiducia, entro 14 giorni non si formi una maggioranza a favore di un nuovo esecutivo: ebbene nella patria della democrazia governante e maggioritaria, dinanzi alla formazione di un governo di coalizione non si prevedono limitazioni inderogabili, non si introduce un irrigidimento dell'assetto istituzionale a che si formino maggioranze blindate; né risulta un automatismo tra perdita di fiducia del governo espresso dal risultato elettorale e dissoluzione del Parlamento, poiché dinanzi ad un formato non bipartitico, si introducono meccanismi stabilizzatori che lasciano spazio a soluzioni alternative.

Sul sistema elettorale il compromesso è stato trovato sottoponendo a referendum non il sistema proporzionale del voto singolo trasferibile richiesto dai liberali, ma il sistema maggioritario del voto alternativo, pur sempre vantaggioso per un terzo partito che aspira ad essere la *second best* in numerosi collegi: l'esito del referendum è sicuramente un segnale lanciato dal popolo britannico di non voler abbandonare un sistema che ostacola la formazione di alleanze tra partiti; da quel risultato potrà derivare un assestamento che riformuli i termini dell'accordo a favore dei conservatori; resta tuttavia intatta - anche in relazione agli interventi razionalizzatori prima richiamati (autoscioglimento a maggioranza qualificata e mozione di sfiducia costruttiva), che non costringono ma assecondano le dinamiche partitiche - la tradizionale elasticità e capacità di adattamento della forma di governo britannica dinanzi al sorgere di formule politiche non strettamente bipartitiche. Va infine osservato, come rilevato in dottrina¹⁶⁵, che la forza

the appointed day replaces the day which would otherwise have been the polling day for the next election determined under section 1).

Cfr. G. CARVALE, "England does not love coalitions"? *Referendum, elezioni e bilancio del primo anno di governo di coalizione nel Regno Unito*, cit., p. 15. La legge approvata nella sua versione definitiva supererebbe le obiezioni al testo nella sua versione originaria di C. MARTINELLI, *Le principali riforme costituzionali alla luce del Coalition Agreement*, cit., p. 654, secondo cui, in caso di mozione di sfiducia con voti inferiori al numero di voti richiesto per nuove elezioni, vi sarebbe stato un improponibile coinvolgimento politico della Corona nelle vicende del governo.

¹⁶⁵ Cfr. C. FUSARO, *Regno Unito: L'accordo conservatori-liberaldemocratici alla base del governo Cameron. Qualche spunto d'interesse costituzionale*, Forum Quad. cost., 15/5/2010. L'autore sottolinea come il patto abbia dato luogo ad un governo di maggioranza relativa a guida Cameron, e non ad un governo Cameron-Clegg, avendo questi accettato di parteciparvi in chiara posizione minoritaria.

Assume una posizione critica sulla possibilità che governi di coalizione mettano radici nel Regno Unito G. CARVALE, "England does not love coalitions"? *Referendum, elezioni e bilancio del primo anno di governo di coalizione nel Regno Unito*, cit., pp. 19-20: la studiosa mette in luce la estraneità alla cultura anglosassone di

dell'accordo sorto successivamente alle elezioni, salvo imprevedibili accadimenti, deriva anche dal fatto che, in quel contesto, è assai plausibile assumere che il partito minore agirà lealmente nei confronti del partner di maggiori dimensioni; riconoscerà al partito di maggioranza relativa il diritto di condurre la politica di governo, senza imporgli alleanze nella quali emergono posizioni irriducibili o ricattatorie su singole questioni, che influiscono negativamente sulla stabilità governativa del paese.

un governo di coalizione, che si può evincere da più fattori: dalla opposizione serrata alla Camera Alta sul disegno di legge in materia di riforma del sistema elettorale, opposizione che secondo convenzione non avrebbe dovuto aversi, ma che si spiega per l'assenza di un manifesto elettorale approvato dagli elettori, poi tradotto in un programma di governo, essendo il progetto di legge frutto dell'accordo successivo alle elezioni. Altro segnale inequivocabile in tal senso è l'esito referendario sul sistema elettorale, che ha bocciato la formula del voto alternativo, confermando il *plurality*. Ad indebolire la coalizione hanno contribuito, su piano politico, gli scarsi risultati elettorali dei liberali nelle contestuali elezioni a livello locale e per il rinnovo delle assemblee scozzese, gallese e nord irlandese; ma soprattutto ad incrinare la solidità e la stabilità del governo britannico sarebbe proprio "*l'agreement to disagree*", poiché mette in discussione il tradizionale principio della responsabilità ministeriale collegiale.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *Il Governo*, Atti del XVI Convegno annuale A.I.C., Palermo, 8-10/11/2001, Cedam, Padova, 2002;

AA. VV., *Il bipolarismo e le regole della democrazia maggioritaria*, ASTRID, Roma, marzo 2002;

AA. VV. (a cura di F. BASSANINI), *Costituzione, una riforma sbagliata. Il parere di 63 costituzionalisti*, Passigli, Firenze, 2004;

AA. VV., *Riforme istituzionali: la legge elettorale, la forma di governo*; atti del Seminario di Firenze, 25/09/06 Presidenza del Consiglio Ministri, Dipartimento delle riforme istituzionali;

AA. VV., *Valori democratici e principio di maggioranza*, Eunomiamaster Alta formazione politico-istituzionale, atti del Convegno del 1/12/2006, Firenze;

AA. VV., atti del Seminario di ASTRID, *La riforma del sistema elettorale italiano*, Roma, 27/3/2007; e *Quale riforma elettorale serve al paese?*, Roma, 28/5/2007;

AA. VV., *Le prospettive di riforma della legge elettorale*, Seminario di Studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi", Resoconto Convegno tenutosi a Firenze il 28/05/2007;

AA. VV., *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Convegno organizzato dalla Fondazione Cesifin A. Predieri, Firenze, 19 ottobre 2007;

AA.VV., Astrid, *I referendum elettorali*, Passigli Editori, Firenze, 2007;

AA. VV., *Riforma elettorale*, in *Rivista Italiani Europei*, 1/2008, pp. 20-86;

AA. VV., *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, atti del Seminario promosso da 14 fondazioni, Roma, 14/07/2008;

AA. VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, XXIII Convegno annuale AIC, Alessandria, 17 e 18/10/2008;

AA. VV., *I partiti nel nuovo sistema italiano: forme della democrazia o strumenti del leader?* Seminario organizzato da Astrid, Roma, 30/01/2009;

AA. VV., *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, a cura di M. Scudiero, Jovene, Napoli, 2009;

AA. VV., Seminario sulle riforme istituzionali, Sala della Regina della Camera dei deputati, Roma, 14/6/2010;

AA. VV., Seminario su "L'uninominale possibile", Università La Sapienza, Roma, 29/9/2010;

AA.VV., Convegno su "Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica", Messina/Siracusa, 19 e 20 novembre 2010;

AA.VV., Convegno su "Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo", Università LUISS, Roma, 26 novembre 2010;

- AA. VV., Audizioni I Commissione Senato D.d.L. n. 2 e connessi, inerenti il sistema elettorale, XVI legislatura, anno 2011;
- AA. VV., *Il PD e le trasformazioni del sistema democratico*, Atti del Seminario organizzato dal PD, Roma, 1 e 2 aprile 2011;
- AA. VV., Seminario su “*Referendum e reviviscenza*”, Università La Sapienza, Roma, 22/9/2011;
- AMATO G., *Il dilemma del principio maggioritario*, Quad. cost., 1994;
- AMATO G., *Forme di Stato e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 2006;
- ARGONDISO D., *Il sistema elettorale del Senato italiano nel dibattito all'Assemblea Costituente*, Astrid, rassegna n. 114/2010;
- ARGONDISO D., *Proporzionale corretto e bipolarismo*, Forum Quad. cost., 28/6/2006;
- ARMAROLI P., *La doppia fiducia*, in Quad. cost., 1981;
- AZZARITI G., *I rischi dell'“antipolitica” tra legge elettorale e referendum*, Costituzionalismo.it, 5/9/2007;
- AZZARITI G., *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in Scritti in onore di Lorenza Carlassare, Napoli, 2009;
- AZZARITI G., *Il potere di scioglimento delle Camere come atto complesso*, Costituzionalismo.it, 18/4/2011;
- BALDINI G., PAPPALARDO A., *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2004;
- BALDUZZI R., COSULICH M., *In margine alla nuova legge elettorale politica*, AIC, 2/03/2006;
- BARBERA A., *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori riuniti, 1991;
- BARBERA A., *La seconda volta del maggioritario: un bipolarismo compiuto?*, in A. BARBERA – S. BONFIGLIO – S. CECCANTI, *La seconda volta del maggioritario*, Philos, Roma, 1994;
- BARBERA A. – CECCANTI S., *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, Quad. Cost., 1995;
- BARBERA A. - FUSARO C., *Maggioranza, principio di (diritto)*, in Enciclopedia delle scienze sociali, V, Roma, 1996;
- BARBERA A., *Una transizione all'indietro*, Quad. cost., 2006;
- BARBERA A., *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, Quad. cost., 2006;
- BARBERA A., *Sistema elettorale, regolamenti parlamentari, bicameralismo*, in Astrid on line, 24/06/2009;
- BARBERA A., *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, Rivista di Quaderni Costituzionali, n. 1, 03/2011;
- BARILE P., *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1964;
- BARILE P.-CHELI E.- GRASSI S., *Istituzioni di diritto pubblco*, Cedam, Padova, VIII ed., 1998;

- BARILE P., *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Padova, Cedam, 1991;
- BASSANINI F., *Le dimissioni del Governo Prodi, il ruolo del Capo dello Stato e l'ineluttabile riforma elettorale*, Astrid, 25/2/2007;
- BASSANINI F., *Riforma elettorale, riforma costituzionale e qualità del bipolarismo italiano*, Astrid Rassegna, n. 46, 15/3/2007;
- BASSANINI F., *Sul progetto di riforma elettorale del Partito democratico*, Astrid rassegna, n. 19/2007;
- BIFULCO R., *Costituzione: una riforma sbagliata*, Astrid, 8/9/2004;
- BIN R., *Cercando di ragionare pacatamente: una risposta a Carlo Fusaro*, Forum Quad. cost., 20/1/2006;
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto Costituzionale*, Napoli, Jovene, 1977;
- BONFIGLIO S., *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Giuffrè, Milano, 1993;
- BROCCHINI R., *Il livello di proporzionalità del voto singolo trasferibile: un confronto con il voto alternativo*, in Quaderni dell'Osservatorio elettorale, Firenze, Edizioni Regione Toscana, 2000, n. 43, pagg. 129-161;
- CACIAGLI M., SCARAMOZZINO P., (a cura di), *Il voto di chi non vota: l'astensionismo elettorale in Italia ed in Europa*, Milano, Ed. Comunità, 1983;
- CALISE M. – MANNHEIMER R., *I governi «misurati»: il trentennio democristiano*, in Critica marxista, 1979;
- CALISE M., *Il partito personale. I due corpi del leader*, Ed. Laterza, 2010;
- CACOPARDO P., *I profili procedurali dell'iter di approvazione della nuova legge elettorale: un'occasione per riflettere sul nodo gordiano dell'obbligatorietà del preventivo esame in commissione*, in Rassegna Parlamentare, 4/2006;
- CAMPI A., *Partito pesante o partito leggero?*, Italiani Europei, 2009;
- CAPORILLI F., *La stabilità della legge elettorale ed i principi fondamentali del patrimonio elettorale europeo*, AIC, 1/2/2006;
- CAPOTOSTI P. A., *Ristrutturazione bipartitica del sistema o ennesima fase transitoria?*, Federalismi.it, 17/04/2008;
- CAPOTOSTI P. A., *Riforma elettorale e assetti di governo nella transizione*, in Studi in onore di L. Elia, Milano, 1999;
- CARAVALE G., *England does not love coalitions? Referendum, Elezioni e bilancio del primo anno di governo di coalizione del Regno Unito*, Federalismi.it, 11/05/2011;
- CARAVITA di TORITTO B., *Per una legge elettorale che superi un bipolarismo coatto*, Federalismi.it, 29/03/2007;
- CARAVITA di TORITTO B., *Dal bipolarismo conflittuale alla (speranza di) reciproca legittimazione degli schieramenti politici*, Federalismi.it, 14/05/2008;

- CARETTI P., *La forma di governo*, "Rassegna parlamentare", n. 3, luglio/settembre 2005;
- CARETTI P., *Principio maggioritario e democraticità del sistema costituzionale*, *Costituzionalismo.it*, 21/01/2008;
- CARDUCCI M., *L'accordo di coalizione*, Cedam, Padova, 1989;
- CARLASSARE L., *Maggioritario*, *Costituzionalismo.it*, 23/04/2008;
- CARNEVALE P., *Può il giudizio di ammissibilità sulle richieste di referendum abrogativo divenire la sede del controllo di costituzionalità sulla legislazione elettorale?* AIC, 14/01/2008;
- CARNEVALE P., *"A futura memoria": dalla Corte segnali "per il dopo"*, www.giur.cost.it (10/11/2009);
- CECCANTI S., *Tra tutela delle minoranze e rischi etnistici*, *Giur. Cost.*, 1998;
- CECCANTI S., *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quad. cost.*, 2002;
- CECCANTI S., *Come chiudere la transizione, ovvero le riforme istituzionali da Babele a Pentecoste, tra Club Jean Moulin e Regina Vittoria*, Relazione Convegno sulla Transizione istituzionale, Libertà Eguale, Orvieto, 4/10/2003;
- CECCANTI S., VASSALLO S. (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Il Mulino, Bologna, 2004;
- CECCANTI S., *I "nuovi" sistemi elettorali: regolarità, anomalie, utilizzazioni previste e impreviste*, *Federalismi*, n. 19/2005;
- CECCANTI S., *Nuova legge elettorale e riforma costituzionale La coerenza c'è, ma non è una virtù*, *Quad. Cost.*, 1/2006;
- CECCANTI S., *Val d'Aosta e uguaglianza del voto: il caso è serio*, *Forum di Quad. cost.*, 2006;
- CECCANTI S., *Riforma della politica e riforma elettorale*, relazione al convegno *Per riformare la politica davvero*, Roma, 6/10/2007;
- CECCANTI S., nota a sentenza n. 262/2009 della Corte Costituzionale sul c.d. Lodo Alfano; Astrid, 19/2009.
- CECCANTI S., *Sistema elettorale: un buon trasformatore di energia o una macchina fotografica?*, *Quad. Cost.*, n. 1/2011;
- CHELI E., *La centralità parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, *Quad. Cost.*, 1981;
- CHELI E., *Riflessi della transizione nella forma di governo*, in *Quad. Cost.*, 1994;
- CHELI E., *Le riforme costituzionali tra politica e storia*, relazione al Convegno *"Le riforme per l'Italia"*, Provincia di Firenze, 5/3/2010;
- CHESSA O., *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, *Diritto Pubblico*, 1/2004;
- CHESSA O., *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Iovene, Napoli, 2010;

- CHIARAMONTE A., *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Il Mulino, Bologna, 2005;
- CHIARAMONTE A., *Il premio di maggioranza: cosa è, come varia, dove è (stato) applicato*, Società Italiana di Scienza Politica (SISP), Convegno Annuale, – LUISS G. CARLI – Roma, 17-19 Settembre 2009;
- CHIMENTI C., *Come chiudere la transizione italiana?*, AIC, 28/2/2008;
- CIARLO P., *No alla controriforma costituzionale del centro-destra*, Astrid, 26/5/2006;
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, Cedam, 1984;
- CRIVELLI E., *Corte costituzionale, forma di Stato e forma di governo*, Atti di "La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta", Stresa, 12 novembre 2010, a cura di BALDUZZI R. - CAVINO M. - LUTHER J., Giappicchelli, 2011;
- CROCE M., *Se non ora, quando? Sui possibili vizi di costituzionalità della legge elettorale*, Forum Quaderni Costituzionali, 9/12/2007;
- CROCE M., *Incostituzionalità ipotetiche, "probabilità concrete" e "aspetti problematici": quando la Corte vede ma non provvede*, Forum di Quaderni Costituzionali, 6/3/2008;
- CROCE M., *Appunti in tema di costituzione italiana e sistemi elettorali, (rileggendo Carlo Lavagna)*, AIC, 22/3/2011;
- CROZIER M., HUNTINGTON S., WATANUKI J., *La crisi della democrazia: rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione Trilaterale*, Franco Angeli, 1977;
- CURRERI S., *Non varcate quella soglia!*, Forum Quad. cost., 18/4/2006;
- CURRERI S., *Sistema elettorale e regolamenti parlamentari*, Osservatorio sulle fonti, Fasc. n. 2/2011;
- D'ADDABBO F., *Sovranità popolare e forma di governo: l'investitura dell'esecutivo e lo scioglimento delle Camere secondo una concezione rispondente al principio democratico*, Riv. AIC n. 3/2011;
- D'ALIMONTE R., CHIARAMONTE A., in S. BARTOLINI e R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario ma non troppo*, Il Mulino, Bologna, 1995, pp. 37-81;
- D'ALIMONTE R. e BARTOLINI S. (a cura di), *Maggioritario per caso*, Il Mulino, Bologna, 1997;
- D'ALIMONTE R., *Una riforma elettorale come si può*, Il Mulino, n. 6/2006;
- D'ALIMONTE R., FUSARO C., *La legislazione elettorale italiana*, Il Mulino, Bologna, 2008;
- D'ALIMONTE R., CHIARAMONTE A., *Proporzionale se vi pare, Le elezioni politiche del 2008*, Il Mulino, Bologna, 2010;
- D'ANDREA A., *Partiti politici ed evoluzione della forma di governo nell'ordinamento italiano*, Forum di Quaderni Costituzionali, 5/11/2005;
- D'ANDREA A., *La deformazione del sistema di governo parlamentare italiano, qualche suggerimento su ciò che sarebbe utile fare, seguendo le nitide tracce di Valerio Onida*, AIC n. 3/2011, 5/7/2011;
- DE CESARE C., *Le modificazioni tacite della Costituzione nell'attuale sistema parlamentare italiano*, Istituto per la Documentazione e gli Studi Legislativi, Vol. 52, fasc. 1/2010;

- DE FIORES C., *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in Riv. Dir. Cost., 2003;
- DE FIORES C., *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, Costituzionalismi.it, Fasc. 3, 16/10/2007;
- DE MARCO E., *Istituzioni in cammino. Scritti di diritto costituzionale europeo italiano ed europeo*, Cap. I, Giuffrè, Milano, 2010, pag. 1-18;
- DE MINICO G., *Regulation, banda larga e servizio universale. Immobilismo o innovazione?*, in Pol. Dir., 4, 2009;
- DE MINICO G., *Silenzio elettorale e Costituzione*, in Dir. soc., 2, 2010, pp. 221-238;
- DEMURO G., *Giustiziabilità delle candidature e legge sui partiti*, Forum di Quad. cost., 11/3/2011;
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, V ed., 1999;
- DI COSIMO G., *Datemi più potere*, Forum Quad. cost., 2010;
- DI GIOVINE A., *Le forme di governo*, in Diritto Pubblico Comparato, (a cura di) Carrozza P., A. Di Giovine, Ferrari G. F., Editori Laterza, 2009;
- DEFFENU A., *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Giappichelli Editore, Torino, 2006;
- DOGLIANI M., *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in Giur. Cost., Anno XVIII, 1973, Fasc. I;
- DUVERGER M., *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Wiley, New York, 1954;
- DUVERGER M., *Influenza dei sistemi elettorali sulla vita politica*, in Boll. di inf. cost. e parl., Roma, 1970;
- DUVERGER M., *I partiti politici*, Edizioni di comunità, Milano, 1975, Parte II, Cap. I;
- DUVERGER M., *I sistemi politici*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1978, Parte I, Cap. II;
- DUVERGER M., *A new Political System Model: Semi-Presidential Government*, in European Journal of Political Research, 1980;
- EINAUDI L., *Contro la proporzionale*, (1944), in *Il buongoverno. Saggi di Economia e politica*, (1897-1954), Bari, 1954;
- ELIA L., *Governo (Forme di)*, Enc. del Diritto, Vol XIX; Giuffrè, Milano, 1970;
- ELIA L., *Incertezza di concetti e di pronunzie in tema di ineleggibilità nella più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in Giur. Cost., 1972;
- ELIA L., *Le prospettive dell'assetto costituzionale*, Rassegna Parlamentare, n. 1, 2002;
- ELIA L. *Una forma di governo unica al mondo*, Astrid, 20/4/2004;
- ELIA L., *Forme di stato e forme di governo*, in S. CASSESE (diretto da), Diz. di dir. pubbl., Milano, 2006;
- ELIA L., *Il referendum costituzionale si avvicina*, Rivista di cultura e politica n. 2/2006;

- ELIA L., *Vuoti di politica, riforma elettorale e pericoli istituzionali*, in *Enne Effe*, n. 1, 2007;
- ELIA L., *La stabilizzazione del governo dalla Costituente ad oggi*, relazione al Convegno: *La Costituzione ieri e oggi*, Accademia dei Lincei, Roma, 9-10/01/2008;
- ELIA L., *Forma di governo e revisione costituzionale*, in *Il valore della Costituzione*, a cura di M. Fioravanti, Bari, Laterza, 2009;
- ESPOSITO C., *Capo dello Stato*, in *Enc. Dir.*, Vol. Vi, Giuffrè, Milano, 1960;
- FERRAIUOLO G., *La revisione del bicameralismo italiano. Un difficile cammino*, *Federalismi.it*, 5/3/2008;
- FERRARA G., *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1998;
- FERRARA G., *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000;
- FERRARA G., *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Assemblee parlamentari nell'emergenza costituzionale*, *Costituzionalismo.it*, Fasc. n. 1/2011
- FERRARI G., *Elezioni (Teoria generale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XIV, Giuffrè, Milano, 1966;
- FISICHELLA D., *Elezioni (sistemi elettorali)*, *Enc. del Diritto*, Vol. XIV, Giuffrè, Milano, 1965;
- FISICHELLA D., *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, Sansoni, Firenze, 1970;
- FISICHELLA D., *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Il Mulino, Bologna, 2008;
- FLORIDIA A., *Partiti leggeri: esiste un'alternativa?*, *Rivista Il Mulino*, 16/10/2009;
- FROSINI J. O., *Il sistema «primo-ministeriale»: una quinta forma di governo?*, *Quad. cost.*, n. 2, giugno 2010;
- FROSINI T. E., *Il diritto elettorale della minoranza ladina*, in *Giur. Cost.*, 1998;
- FROSINI T. E., *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?* *AIC*, 21/03/2006;
- FROSINI T. E., *Forme di governo e partecipazione popolare*, Giappichelli, Torino, 2006;
- FROSINI T. E., - PETRILLO P.L., *Art. 88*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, vol. II, 2006;
- FROSINI T. E., *Sistemi elettorali e sistemi di partito*, in *Diritto Pubblico Comparato*, (a cura di) Carrozza P., Di Giovine A., Ferrari G. F., Editori Laterza, 2009;
- FROSINI T. E., BASSU C., PETRILLO P. L., *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*, Carocci, Roma, 2009;
- FUSARO C., *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, in *Quad. Cost.*, 1999;
- FUSARO C., *La questione dei voti della Valle d'Aosta nella legge proporzionale con premio in attesa di promulgazione*, *Forum Quad. cost.*, 19/12/2005;
- FUSARO C., *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale - Regione Toscana*, 2006;

FUSARO C., *Per il bipolarismo, contro la frammentazione difficile avere di più di ciò che può dare il referendum. Ma la priorità è eliminare il doppio rapporto fiduciario*, Astrid, 21/8/2007;

FUSARO C., *Il c.d. "silenzio elettorale": una polemica, a ben vedere, pretestuosa*, Forum di Quaderni Costituzionali, 11/04/2010;

FUSARO C., *L'accordo conservatori-liberaldemocratici alla base del governo Cameron. Qualche spunto d'interesse costituzionale*, Forum di Quaderni Costituzionali, 15/05/2010;

S. GALEOTTI, *Per il rimodellamento della forma di governo in un "Governo di legislatura"*, in G. MIGLIO (a cura di), *Verso una nuova Costituzione*, Milano, 1983;

GALEOTTI S., *Un governo scelto dal popolo: il governo di legislatura*, Giuffrè, Milano, 1984;

GALEOTTI S., *Un referendum abrogativo sulla legge elettorale del Senato*, in Parlamento, n. 9, 1989;

GALEOTTI S., *La Corte costituzionale non sbarrò l'ingresso alle istanze popolari per le riforme elettorali (in margine alla sent. n. 47 del 1991 della Corte costituzionale)*, in Giur. Cost. n. 1, 1992;

GAMBINO S., *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, Cedam, 1995;

GIANNITI L., *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l'altro*, in Forum di Quaderni Costituzionali, intervento al seminario su "Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione", Roma, 17/3/06;

GIGLIOTTI A., *Pro e contro delle nuove leggi elettorali per la Camera e il Senato*, AIC, 134/2006;

GIGLIOTTI A., *Bicameralismo perfetto e sistema maggioritario: un connubio da scindere*, Forum Quad. cost., 2010;

GRASSO G., *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia?*, Rivista Politica del Diritto, n. 4, 2010;

GRATTERI A., *Elezioni primarie e segretezza del voto: elementi pubblicistici ed associazionismo privato*, in Quaderni dell'Osservatorio elettorale - Regione Toscana, 2006;

GROPPI T., *Forma di governo e sistemi elettorali in Italia*, Astrid, 25/1/2007;

GROSSO E., art. 48, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Milanofiori Assago, UTET, 2006;

GUZZETTA G., *Un referendum elettorale per completare la transizione italiana*, in Rassegna parlamentare, n. 4, 2006;

GUZZETTA G., *Perché un nuovo referendum elettorale*, Astrid, 8/9/2006;

LANCHESTER F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981;

LANCHESTER F., *Votazioni, sistema politico e riforme costituzionali*, Bulzoni, 1987;

LANCHESTER F., *I sondaggi di opinione in campo politico e la legislazione elettorale italiana* (Relazione al Convegno sul tema "Aree metropolitane: definizione, funzioni e comportamenti elettorali", Roma, 1-3 ottobre 1997), in Rass. Parl. 1998, n. 1;

LANCHESTER F., *Gli Strumenti della democrazia*, Giuffrè, Milano, 2004;

- LANCHESTER F., *Le elezioni del 2006 sotto "osservazione"*, Federalismi.it, n. 5/2006;
- LANCHESTER F., *Il cambiamento difficile e la "bomba ad orologeria" del referendum*, Federalismi.it, n. 8/2007;
- LANCHESTER F., *I modelli elettorali tedesco e spagnolo nel recente dibattito italiano*, Italiani Europei, n. 1/2008;
- LANCHESTER F., *Una road map virtuosa per la riforma del sistema elettorale in senso stretto*, Federalismi.it, 22/09/2010;
- LANCHESTER F., *Commissariati, divisi e impotenti*, Federalismi.it, n. 16/2011;
- LANCHESTER F., *Il referendum elettorale: tra l'infanticidio e il miracolo di Lazzaro*, Federalismi.it, 21/9/2011;
- LANEVE G., STERPA A., *La proposta Veltroni per la nuova legge elettorale: spunti di riflessione ed ipotesi di funzionamento*, Federalismi.it n. 22/07;
- LAVAGNA C., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1952;
- LAVAGNA C., *Brevi annotazioni in tema di ingovernabilità*, Scritti in onore di E. Tosato, Vol. III, Giuffrè Editore, Milano, 1984, pp. 223-237;
- LIJPHART A., *Electoral Systems and Party Systems. A study of Twenty-seven Democracies, 1945-1992*, Oxford University Press, Oxford 1994;
- LIJPHART A., *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*, Yale University Press, 1999;
- LIJPHART A., *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 2001, cap. I e II;
- LIPPOLIS V., *Riforma elettorale e forma di governo*, Quad. Cost, 2007;
- LIPPOLIS V. – PITRUZZELLA G., *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007;
- LIPPOLIS V., *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, Forum Quaderni Costituzionale, 15/11/2008;
- LIPPOLIS V., *La crisi del secondo governo Prodi*, Federalismi.it, n. 3/2008;
- LIPPOLIS V., *La XVI legislatura tra bipolarismo in affanno, neotrasformismo e partiti personali*, Federalismi.it, 26/01/2011;
- LUCIANI M., *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori riuniti, Roma, 1991;
- LUCIANI M., *Prime osservazioni al disegno di legge cost. A.C. 553 e abb. recante "Modifiche alla seconda parte della Costituzione"*, Astrid, 18/10/2007;
- LUCIANI M., *Governo (Forme di)*, Enc. del Diritto, aggiornamento 2010;
- MANGIAMELI S., *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione delle esperienze del Regno Unito, Germania ed Italia*, Giappichelli, Torino, 1998;

- MARANINI G., *I partiti nella democrazia*, in G. SPADOLINI, (a cura di), *I partiti e lo Stato*, Bologna, Poligrafici "Il Resto del Carlino", 1962;
- MARSOCCI P., *Le "primarie": i partiti italiani alle prese con il metodo democratico*, AIC, n. 2/2011;
- MARTINELLI C., *Le principali riforme costituzionali alla luce del Coalition Agreement*, Quaderni Costituzionali, n. 3, 2010;
- MARTINES T., *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, Giuffrè, 1957;
- MARTINES T., artt. 56-58, in G. Branca, *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1984;
- MASSARI O., *Come le istituzioni regolano i partiti. Modello Westminster e partito laburista*, Il Mulino, 1994;
- MASSARI O. – PASQUINO G. (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994;
- MASSARI O., *Le primarie nelle democrazie occidentali*, in rivista Italiani Europei, 5/2002;
- MASSARI O., *Partiti, bipolarismo e democrazia maggioritaria in Italia*, in Astrid, 2004;
- MASSARI O., *Democrazia, partiti e campagne elettorali: quali cambiamenti?* Rivista Italiani Europei, n. 3/2004;
- MASSARI O., *Gran Bretagna: verso la presidenzializzazione?*, in G. Pasquino (a cura di), *Capi di governo*, Bologna, il Mulino 2005, pp. 99-128.
- MASSARI O., *Il caso italiano. La parabola dei partiti in Italia: da costruttori a problema della democrazia*, Democrazia e diritto, n. 3-4 2009;
- MASSARI O., *Un partito moderno; liquido o strutturato? Il caso del PD in prospettiva comparata*, in Italiani Europei, 2009;
- MEZZANOTTE M., *Regole elettorali e principio di uguaglianza. Il caso della Rosa nel pugno*, Federalismi, n. 2/2006;
- MEZZANOTTE C.- NANIA R., *Riforme e Costituzione*, in Dem. Dir., 1982, n. 6;
- MORRONE C., *L'incerta razionalità dell'elettore: il voto strategico in Italia*, in Osservatorio Elettorale della Regione Toscana, Quaderno n. 63/2009;
- MORTATI C., *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, II, Padova, 1957;
- MORTATI C., *Commento all'art. 1*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Zanichelli, 1975;
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975;
- OLIVETTI M., *Appunti sulle trasformazioni della forma di governo italiana*, Relazione al 1° Incontro di studio italo-polacco di diritto costituzionale, Roma, 25-26/10/2006;
- OLIVIERO M., VOLPI M., *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007;
- ONIDA V., *Riforma elettorale: un dibattito confuso*, Italiani Europei, n. 1/2008;

- ORTONA G., *La scelta del sistema elettorale: cosa fanno gli altri? E cosa dicono gli esperti?*, Costituzionalismo.it, 5/9/2007;
- ORTONA G., *Perché in Italia le elezioni violano la legge di Duverger?* In POLIS Working paper n. 115, aprile 2008; Università del Piemonte Orientale, Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive;
- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali*, Cedam, Padova, 1988;
- PALADIN L., *I “principi fondamentali” della Costituzione repubblicana: una prospettiva storica*, in Giur. cost., 1997;
- PALUMBO E., *La via referendaria per tornare alla legge Mattarella*, Forum Quad. cost., 5/7/2011;
- PASQUINO G., voce *Governabilità*, Enc. Scienze Sociali, Treccani;
- PASQUINO P., *Commentario della Costituzione*, BRANCA-PIZZORUSSO *I rapporti politici* (artt. 48-52), Zanichelli, Bologna, 1992;
- PASQUINO G., *I sistemi elettorali*, Bologna, Il Mulino, 2006;
- PASQUINO G., *Per una legge elettorale “sistemica” e “comparabile”*, Astrid, Rassegna n. 48/2007;
- PERINI M., *Le regole del potere: Primato del Parlamento o del Governo?*, Giappichelli, Torino, 2009;
- PERTICI A., E. ROSSI, *La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale alla Corte Costituzionale e gli effetti della sua eventuale sospensione*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 23/01/2006;
- PERTICI A., *La stabilità del Governo tra riforma della Costituzione e della legge elettorale: spunti per la discussione in corso*, Forum di Quad. cost., 2007;
- PETRILLO P. L., *La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato*, AIC, 1/2/2006;
- PINELLI C., *Discipline e controllo sulla democrazia interna dei partiti*, Cedam, Padova, 1984;
- PINELLI C., *Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia*, Quad. cost., 2006;
- PINELLI C., *Riforma elettorale e riassetto delle coalizioni*, Rivista Italiani europei, 3/2006;
- PINELLI C., *Problemi costituzionali della legge elettorale vigente e del referendum abrogativo di talune sue disposizioni*, in AIC, 21/12/2007;
- PINELLI C., *Sulla riforma elettorale*, Astrid, 19/2/2007;
- PINELLI C., *Forme di Stato e forme di governo*, Jovene, Napoli, 2007;
- PINELLI C., *Nuovi referendum elettorali?*, Astrid, 07/2011;
- PINELLI G. C.– STRADELLA E., *Un tentativo di “analisi di impatto” della nuova disciplina elettorale*, Forum Quad. Cost., 2006;
- PITRUZZELLA G., *Forme di governo e trasformazione della politica*, Laterza, Bari, 1998;
- PITRUZZELLA G., *Il Governo del Premier*, in *La Costituzione promessa*, P. CALDERISI, F. CINTIOLI, G. PITRUZZELLA (a cura di), Rubettino, Soveria Mannelli, 2004;

- PRIMICERIO L., *Forme di governo parlamentare e modelli di democrazia rappresentativa*, Giappichelli, Torino, 2002;
- PRISCO S., “*Il Governo di coalizione*” rivisitato, in AA. VV., *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, III, Torino, 2005;
- PRISCO S., *La nuova legge elettorale per le Camere tra profili di incostituzionalità e prospettive di rimodellamento del sistema politico*, AIC, 27/4/2006;
- RAE D. W., *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1971;
- RESCIGNO G. U., *Forme di Stato e forme di governo*, Enc. giur., XIV, Treccani, Roma, 1989;
- RESCIGNO G. U., *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994;
- RIDOLA P., *La rappresentanza parlamentare tra unità politica e pluralismo*, in Studi in onore di Manlio Mazzioti di Celso, Padova, Cedam, 1995;
- RIVOSECCHI G., *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari nella XVI Legislatura, ovvero di una male intesa (e smemorata) interpretazione del principio maggioritario*, Osservatorio sulle fonti, fasc. 1/2009;
- ROMBOLI R., *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Il presidente della repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1997;
- ROSSI E., *La democrazia interna nei partiti politici*, AIC, 1/2011;
- ROSSI E., GORI L., *Le primarie in Italia: dalla prassi alle regole*, Quaderni Costituzionali, 3/2009;
- RUFFINI E., *Il principio maggioritario*, Milano, Adelphi, 1976;
- RUGGERI A., *Il Governo tra vecchie e nuove regole e regolarità (spunti problematici)*, in AA. VV., *Il Governo*, Atti del XVI Convegno annuale A.I.C., Palermo, 8-10/11/ 2001, Cedam, Padova, 2002;
- RUGGERI A., *Revisioni costituzionali e sviluppi della forma di governo*, Forum di Quaderni Costituzionali, 5/7/2006;
- RUGGERI A., in *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, Forum Quad. cost., 28/11/2010;
- RUGGERI A., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, (Introduzione all’incontro di studio, dall’omonimo titolo, svoltosi a Messina e Siracusa il 19 e 20 novembre 2010);
- RUGGERI A., *Note minime i tema di democrazia interna dei partiti politici*, AIC, n. 1/2011;
- RUSK J. G., *The Effect of Australian Ballot Reform on Split-ticket Voting: 1876-1908*, in *Controversies in American Voting Behavior*, (a cura di) R.G. Niemi, H.F. Weisberg, Freeman, 1976;
- SAITTA A., *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, AIC, 29/10/2008;
- SANDULLI A. M., voce *Costituzione italiana*, in *Enciclopedia del Novecento*, 1975, vol. 1;
- SARTORI G., *Tecniche decisionali e sistema dei comitati*, in *Rivista italiana di Scienza Politica*, 1974;

- SARTORI G., *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, New York, Cambridge University Press, 1976;
- SARTORI G., «Le leggi» sull'influenza dei sistemi elettorali, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XIV, 1, 1984;
- SARTORI G., *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna, 2004;
- SCHEPIS G., *Sistemi elettorali. Teoria-tecnica-legislazioni positive*, Caparrini, Empoli, 1955;
- SCHEPIS G., *I principali sistemi per l'assegnazione dei seggi*, Caparrini, Empoli, 1956;
- SBAILÒ C., *Democrazia bipolare e statuto dell'opposizione: un quadro ancora incerto*, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 23/3/2009;
- SICLARI M., *Perché sono contrario ad un referendum sulla legge elettorale*, *Astrid*, Rassegna n. 36 del 2006;
- SICLARI M., *La revisione costituzionale nell'esperienza della XV Legislatura repubblicana*, in M. SICLARI (a cura di), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Aracne, Roma, 2008;
- SPADARO A., *Elezioni primarie in Calabria: la Regione, re melius perpensa, riconosce l'errore*, *Forum costituzionale*, paper, 26/10/2009;
- SPADARO A., *Poteri del Capo dello Stato, Forma di governo e rischio di ribaltone*, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 22/09/2010;
- SPREAFICO A., *Il rendimento dei sistemi elettorali: il caso italiano*, in *Quad. cost.*, 1981, n. 3, pp. 489-511;
- STAIANO S., *Il sindaco nella nuova forma di governo*, in F. PINTO – S. STAIANO, *Il nuovo sindaco. Riflessioni dopo la riforma*, Giappichelli, Torino, 1998;
- STAIANO S., *Le elezioni regionali in tempo di crisi del sistema*, *Federalismi.it*, 27/01/2010;
- STAIANO S., *Elezioni e partiti Note minime dentro e oltre la vicenda odierna*, *Federalismi.it*, n. 10/2011;
- STERPA A., *Voto trasferibile e voto alternativo in Italia: spunti di riflessione*, *Polena*, 3/2010, pag. 9-23;
- TARLI BARBIERI G., *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, *Rivista Democrazia e Diritto*, fasc. 1/2006;
- TESAURO A., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, vol. I, 1960;
- TONDI DELLA MURA V., LOIODICE A., *Sulla previsione di stabili ed articolate soglie di sbarramento nella riforma del sistema elettorale del Senato*, *AIC*, 16/01/2008;
- TONDI DELLA MURA V., *Basta il referendum elettorale per chiudere la transizione istituzionale?*, *AIC*, 14/12/2007;
- TONDI DELLA MURA V., *Verso la Terza Repubblica? Gli effetti della svolta maggioritaria del 2008 e l'esigenza di nuove forme d'integrazione*, *Federalismo.it*, 22/10/2008;
- TORRE A., *Riformare Westminster?*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 1999;

- TORRE A., *Il Regno Unito*, in Diritto Pubblico Comparato, (a cura di) Carrozza P., Di Giovine A., Ferrari G. F., Editori Laterza, 2009;
- VIGEVANI G.E., *Stato democratico ed eleggibilità*, Giuffrè, 2001;
- VILLONE M., *Chi ha paura del lupo cattivo?* Astrid, 11/06/2007;
- VILLONE M., *Il tempo della Costituzione*, Scriptaweb, Napoli, 2009;
- VILLONE M., *Lo scioglimento anticipato tra difesa della democrazia e tradimenti*, Costituzionalismo.it, 16/02/2011;
- VIOLANTE L., *Divisione dei poteri e ruolo delle istituzioni di garanzia*, Italiani europei, n. 1/2011;
- VOLPI M., *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, Relazione al Seminario di Astrid “La riforma della Costituzione in Francia” – Roma, 19 novembre 2008;
- VOLPI M., *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in Quad. Cost., n. 2, 1997;
- VOLPI M., *La classificazione delle forme di governo*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2009;
- VUOLO A., *La legge elettorale per il Senato nel quadro del bicameralismo perfetto*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, II, Napoli, 2007;
- ZANON N., *Sull'estensione alle cariche parlamentari dell'istituto dell'incandidabilità*, Quaderni Costituzionali, 01/2008;